

Aménagement du territoire

Circulaire du 11 mai 1999 relative aux prochains contrats de plan Etat-régions

NOR : ATEC9980216C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

La ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement à Mesdames et Messieurs les préfets de région.

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), le 15 décembre dernier, a fixé aux prochains contrats de plan Etat-régions trois objectifs principaux : l'emploi, la solidarité et le développement durable. Si les deux premiers objectifs sont clairs, le troisième doit être précisé. C'est l'objet de cette circulaire.

Le développement durable ne se réduit pas à la « protection » de l'environnement ou à la conduite écologique des chantiers. Le développement durable, c'est d'abord une conception patrimoniale et responsable du monde dans lequel nous vivons. De ce fait, les politiques publiques doivent déterminer les conditions d'utilisation, de préservation, de partage et de transmission de ce patrimoine collectif, dans des conditions qui permettent la nécessaire satisfaction de nos besoins d'aujourd'hui sans compromettre celle des générations futures.

Cela est vrai pour l'eau, l'air, les sols, les paysages et tout ce qui constitue non seulement notre « cadre de vie », mais en réalité les conditions même de notre vie. C'est aussi au système économique qu'il faut penser. Une croissance qui amplifierait les phénomènes d'exclusion sociale, la concentration des richesses et des activités, et qui négligerait la gestion économe de nos ressources et la maîtrise des impacts des activités humaines sur les milieux peut-elle réellement être considérée comme durable ? Non. Le développement durable est un mode de croissance qui garantit, à la fois, et à long terme, le progrès économique, social et environnemental de la société.

Pour traduire ces orientations, je vous invite, à l'occasion de la préparation et de la négociation des contrats de plan, à adopter une démarche permettant de vérifier, autrement que par une clause de style, l'adéquation et l'efficacité des politiques, programmes et projets au regard de cette conception du développement. Cette démarche repose sur trois axes.

1. Procéder à une estimation complète de l'intérêt et de l'impact de chaque projet, de chaque programme. A quel besoin répond-il ? Existe-t-il une alternative ? Ne faut-il pas agir aussi sur la demande ? Des éléments de réponse sont normalement apportés par les réflexions que vous menez pour établir la contribution de votre région aux schémas de services collectifs. Cette analyse ne doit négliger aucune dimension : quel est l'impact du programme ou du projet sur l'emploi, les territoires, (l'environnement ? Quelles sont ses répercussions sur la santé, la cohésion sociale, les finances publiques ? La définition et la mise en oeuvre d'une grille du développement durable, applicable à tout projet, comme certains d'entre vous ont commencé à la bâtir, peut contribuer à l'appropriation de la démarche et faciliter l'analyse systématique des projets. Les principes de précaution et d'action préventive figurent en bonne place dans cette analyse.

2. Conforter les performances environnementales. Il faut mettre en oeuvre de façon systématique les exigences déjà énoncées lors du précédent contrat de plan et reprises par les règlements des fonds structurels : faire de l'analyse de l'impact environnemental d'un projet un véritable critère de choix d'opportunité, et pas seulement de définition de mesures compensatrices ; et mettre en place, dès le démarrage du plan, un profil environnemental de la région s'appuyant sur des indicateurs, simples et actualisables, pour mesurer l'état de l'environnement et l'impact des programmes.

3. Mettre en place des indicateurs de suivi. Le suivi et l'évaluation, au regard du développement durable, des principales politiques publiques s'appuie sur des indicateurs de performance des schémas de services collectifs mesurant tant les impacts que les résultats atteints. Les modalités de suivi et d'évaluation seront un aspect déterminant des prochains contrats de plan. Ces indicateurs ne sont pas destinés à codvrir tous les champs du développement durable, ni même de l'environnement, mais à fournir quelques signaux d'un tableau de bord, relatifs aux schémas de services, transposables localement, indiquant des efforts demandés, des pressions à atténuer ou des résultats à atteindre. Cet effort de clarification des moyens et des objectifs est indispensable pour la transparence, la concertation et une utilisation des fonds publics efficace et pertinente.

Je suis convaincue que cette démarche sera mise en oeuvre avec d'autant plus de succès que les représentants de l'Etat dans les régions et les départements auront à cœur d'organiser les débats publics nécessaires, et d'associer les citoyens, sous des formes adaptées, aux prises de décisions. Cette circulaire a pour objet de vous apporter quelques éléments illustrant l'enjeu du développement durable, et de vous présenter une méthode pour concevoir les stratégies régionales.

DOMINIQUE VOYNET

1. L'enjeu du développement durable

Le territoire offre trop d'exemples de négligences aux conséquences dommageables, d'options retenues sans examen suffisant des alternatives, de choix commandés par un critère unique au détriment de la cohérence. Parfois, ces conséquences grèvent les potentiels de développement régional, handicapent des activités économiques, ternissent l'image de certains territoires, et pèsent financièrement sur la population, locale.

Ainsi, l'étalement urbain incontrôlé se traduit, à terme, par des situations socio-économiques peu supportables pour

certaines catégories de populations. Nous en voyons les effets annonciateurs en Ile-de-France : ségrégation spatiale, logements sans valeur, coût des transports dépassant celui de l'habitat pour certains ménages, friches urbaines, violences. L'étalement urbain renchérit considérablement le fonctionnement de l'agglomération pour la collectivité, par les coûts d'investissement et de gestion des réseaux qu'il implique ; il crée des vulnérabilités dangereuses non seulement pour la santé publique (la pollution est proportionnelle aux distances parcourues), mais aussi à plus long terme pour l'économie générale de l'agglomération (énergie et transports). Enfin, sa poursuite rendrait difficile, et coûteuse pour le secteur industriel; par report de l'effort sur ce dernier, la poursuite de la lutte contre le changement climatique, priorité internationale souscrite par la France.

Autre exemple, la croissance économique du secteur agricole s'est faite depuis 30 ans sur le critère essentiel de la production quantitative, sans souci du rôle multifonctionnel des espaces ruraux, désormais reconnu par la loi d'orientation agricole (LOA), ni des autres utilisateurs des ressources exploitées (eau, paysages, air, sols). Aujourd'hui, dans certaines régions, la pollution azotée des rivières a provoqué sur les littoraux la floraison de microalgues productrices de toxines, au détriment des pêcheurs et conchyliculteurs ; elle favorise la dystrophisation et les-algues vertes, grevant le tourisme local et coûtant jusqu'à 4 MF par an et par commune pour le seul nettoyage. Fertilisants et phytosanitaires dans l'eau privent en certains endroits des industries agro-alimentaires de leurs labels de qualité. La compensation de la pollution azotée (dénitrification, interconnexion, eau minérale obligatoire) coûte à elle seule aux ménages concernés autant que le soutien public à l'agriculture.

Dernier exemple, l'arrivée d'une autoroute dans une région économiquement vulnérable peut se révéler néfaste lorsqu'aucun projet territorial ne l'accompagne. Dans ces régions, où les contraintes physiques sont souvent fortes, les coûts de réalisation et d'entretien sont très élevés pour des fréquentations faibles. Ces infrastructures sont déficitaires alors que l'amélioration de l'existant suffirait à répondre aux besoins. Le jugement rendu par le Conseil d'Etat sur l'A 400, qui préconise un seuil minimal de 10 000 véhicules/jour, doit servir d'exemple. De telles infrastructures peuvent vider des territoires au profit des pôles urbains qu'elles relient. Elles focalisent de lourds moyens publics sur un investissement au détriment de ceux qui ont d'autres besoins ou priorités (réhabilitation urbaine, services publics de proximité) ou qui, ne disposant pas d'un véhicule, n'ont pas accès aux différents services (personnes âgées, handicapés). Enfin, le nombre croissant d'infrastructures à grand gabarit, mais dont le trafic reste faible, pèse sur les finances publiques.

Le pays ne peut s'autoriser la perpétuation de ces situations pour des raisons économiques, sociales et environnementales. Le progrès des connaissances permet de plus en plus de les prévoir et de les éviter. C'est pourquoi il convient de réunir tous les moyens possibles pour éviter les contradictions coûteuses, et, lorsque les dégâts sont manifestes, d'en corriger les causes à la source et d'en réparer les effets. Mais il est aussi nécessaire de favoriser les innovations technologiques, institutionnelles et organisationnelles permettant un usage plus responsable et plus efficace des biens collectifs que sont la créativité humaine, les ressources naturelles et les fonds publics.

Ainsi, la prévention à la source et le recyclage des déchets des ménages, malgré des investissements importants de départ, permettront d'économiser, des ressources naturelles (matière, énergie), et de réduire fortement les coûts collectifs de fonctionnement. De nombreuses initiatives dans le domaine des services viennent des collectivités locales et territoriales ou de groupes d'acteurs locaux. Ces initiatives sont souvent prises lorsqu'il devient nécessaire pour les acteurs d'un territoire donné de se partager de façon plus efficace, plus explicite et plus durable l'usage d'une ressource sans menacer celle-ci et donc ses utilisateurs. Ainsi, des agglomérations conçoivent avec leurs agricultures périurbaines une gestion de l'espace qui préserve ces dernières de l'extension urbaine, à condition qu'elles garantissent à la ville des produits de qualité en circuits courts, une prévention de la pollution des captages d'eau, un entretien du paysage et des prestations éducatives. Autre exemple, les chartes des parcs naturels régionaux consistent à trouver entre les activités économiques un accord sur des pratiques qui préservent la qualité des écosystèmes et des ressources dont tous bénéficient. Des chartes de territoires peuvent être élaborées, notamment dans le cadre des pays, avec le même souci de pérennisation des atouts locaux.

Les schémas de services collectifs prévus par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) s'inscrivent dans cette perspective de qualité durable et de responsabilité. Ils partent d'un diagnostic des enjeux et des vulnérabilités de chaque territoire, à élaborer collectivement, et s'astreignent à répondre aux besoins dans le cadre réaliste des contraintes économiques, sociales et environnementales, et des engagements nationaux. Le contexte de développement actuel et les connaissances nouvelles exigent de partir des besoins à satisfaire en les hiérarchisant, et non plus d'une logique de l'offre.

L'évaluation *a priori* et *a posteriori* des projets et réalisations fait partie de cette démarche. Elle doit être mise en oeuvre non seulement pour l'exercice actuel des schémas de services et des contrats de plan Etat-région, mais aussi pour toutes les opérations ultérieures. En effet, l'évaluation n'est pas l'annexe d'une politique, elle en fait intégralement partie : elle suppose de définir explicitement, dès le début, des objectifs, des paramètres de suivi, des échéances de contrôle voire de correction, et pour ce faire d'ouvrir la concertation à tous les partenaires concernés.

2. Une méthode pour concevoir les stratégies régionales

Pour rendre pérennes les programmes de développement régional, il faut mener trois approches convergentes : élaborer une grille d'analyse pour le développement durable ; conforter les performances environnementales ; enfin, adopter des indicateurs de suivi des politiques. Pour ce faire, une méthode est proposée afin de dresser un état des lieux, d'établir les performances des actions engagées, et de se fixer des objectifs.

2.1. Elaborer une grille d'analyse pour le développement durable

Pour l'élaboration du contenu des programmes et leur pérennisation, l'innovation principale consiste à passer de la dimension environnementale à une approche développement durable, plus moderne; mais plus complexe à construire et à évaluer.

Le développement durable consiste non seulement à mieux articuler les champs traditionnels de l'économique, du social et de l'environnemental, mais aussi à revoir les objectifs de chacun de ces domaines : passer de la rentabilité économique à court terme à l'efficacité sur le long terme ; de l'égalité uniforme à l'équité territoriale, interne au territoire de référence mais aussi entre celui-ci et son extérieur ; de la stricte conservation écologique à l'équilibre environnemental intra et intergénérationnelle. Les programmes de développement régional et local devront en conséquence intégrer et hiérarchiser ces champs entrecroisés.

Les points suivants ne constituent pas une liste d'indicateurs de suivi à renseigner, mais un guide des questions que doivent se poser collectivement les concepteurs des stratégies locales pour vérifier que ces préoccupations sont bien prises en considération. Un exemple d'une telle démarche engagée en région est fourni par la Franche-Comté pour le territoire entre Saône et Rhin (document joint).

La prise en compte du facteur social

Analyse à faire :

- la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ;
- le partage du temps entre travail et loisirs ;
- les modes de consommation (produits labellisés, agriculture biologique) ;
- le nombre de logements insalubres ;
- la structure de l'emploi ;
- les initiatives pour éviter d'aggraver la situation des zones vulnérables.

La dimension temps

Analyse à faire :

- la viabilité de l'investissement ;
- la pertinence de l'équipement projeté ;
- la stabilité dans le temps de l'investissement et du fonctionnement ;
- les capacités de recyclage et de régénération ;
- les effets cumulatifs ou irréversibles prévisibles.

La dimension territoriale

Analyse à faire :

- l'environnement et le développement durable dans les projets de pays ;
- l'environnement et le développement durable dans les projets d'agglomérations ;
- l'adoption d'Agendas 21 locaux ;
- les initiatives économiques et sociales dans les territoires pertinents naturels (PNR...) ;
- les bassins hydrographiques, les massifs de montagne, les façades littorales ;
- la prise en compte des interdépendances avec les territoires voisins.

La dimension économique

Analyse à faire :

- l'impact sur l'emploi et la cohésion sociale des programmes de développement ;
- la valorisation et la préservation des ressources locales ;
- la maîtrise des risques et des rejets dans le milieu naturel ;
- les synergies entre modes de production, produits et attractivité des territoires ;
- le management environnemental (EMAS ou ISO 14 000) et les produits labellisés.

La gestion

Analyse à faire :

- les coûts des investissements (amortissement, entretien, fonctionnement) ;
- la lutte contre le gaspillage dans une optique de comptabilité patrimoniale ;

La concertation et la participation

Analyse à faire :

- les structures de concertation (CLIS, CRADT, CESR, CDOA...) ;
- l'utilisation de chartes de la concertation ;
- les procédures de concertation sur les schémas de services collectifs ;
- les alternatives aux programmes et projets examinés.

Analyse à faire :

- les méthodes existantes de suivi et d'évaluation des programmes ;
 - la prise en compte d'indicateurs nationaux ;
 - l'existence de cartographies environnementales (SIG) ;
 - la création d'agences régionales de l'environnement ;
 - l'existence d'instituts de formation et de recherche sur le développement durable ;
- et/ou l'environnement :
- la mise en place d'observatoires de l'environnement et/ou du développement durable ;
 - l'élaboration de tableaux de bord régionaux ou locaux.

2.2. Conforter les performances environnementales

La condition durable du développement implique la maîtrise des phénomènes irréversibles et, dans ce sens, passe en premier lieu par la réduction des mesures néfastes pour l'environnement. Le caractère très souvent irréversible de la dégradation de l'environnement confère en effet à ce secteur une dimension prioritaire. Il convient donc d'utiliser les prochains programmes pour améliorer les performances environnementales de la France, à la fois sur ses points forts (pollution industrielle, instrumentation, émissions de CO₂) et sur ses points faibles répertoriés par l'OCDE et l'IFEN (sols, impacts des politiques agricoles et des transports, zones côtières). Cet objectif exige une bonne connaissance des enjeux environnementaux de chaque région, l'analyse des programmes environnementaux sectoriels, tout comme la mesure des impacts des programmes sectoriels sur l'environnement à travers les indicateurs suivants :

L'occupation des sols

- naturelle ... % (surface régionale) ;
- agricole ... % (surface régionale) ;
- artificielle ... % (surface régionale) ;
- pression urbaine ... hab.urb/km² ;
- taux de boisement ... % (surface régionale).

L'utilisation des sols

- pression azotée d'origine agricole par hectare de surface fertilisable ;
- teneur des sols en matière organique (cartes cantonales à agréger) ;
- densité de coulées boueuses (coulée/100 km²) ;
- sites et sols pollués : part de la région en % par rapport au national ;
- nombre de carrières alluviales exploitées et surfaces régionales autorisées ;
- surfaces affectées par l'érosion.

Les déchets

- quantités totales traitées ;
- taux de mise en décharge ;
- taux d'incinération avec récupération d'énergie ;
- taux de valorisation biologique ;
- adoption d'un plan régional de gestion des déchets industriels spéciaux (oui/non) ;
- adoption de plans départementaux de gestion des déchets ménagers (oui/non).

Les risques

- élaboration d'une cartographie des risques naturels (oui/non) ;
- nombre de communes ayant adopté un plan de prévention des risques (PPR) ;
- nombre de communes ayant fait l'objet d'un arrêté « cat.nat. » (moyenne 93-97) ;
- nombre d'installations classées potentiellement dangereuses (y compris Seveso).

L'eau

Qualité physico-chimique des eaux superficielles (% classés en catégories très bonne et bonne) :

- matière organique ;
- phosphore ;
- nitrates.

L'air

- part de la région dans la contribution française à l'effet de serre (en tonnes) ;
- part de la région dans la contribution française à la formation des pluies acides ;
- adoption de plans de reconquête de la qualité de l'air (oui/non).

Le maintien de la biodiversité

- surfaces ZNIEFF type 1/type 2 en % par rapport au territoire national ;
- surfaces inventoriées au titre de la directive Habitats ;
- surfaces acquises au titre de la TDENS ou par les CEL et CREN.

Les modes de vie

- pratique de tri des déchets (verre, papier-carton) ;
- nombre de permis de chasse/1 000 hab. ;
- nombre de pêcheurs/l 000 hab. ;
- nombre d'accidents de la route et nombre de tués ;
- accidents du travail et maladies professionnelles.

2.3. Adopter des indicateurs de suivi des politiques

Dans une optique de développement durable, cette génération de contrats de plan constitue plus une période de transition qu'un aboutissement ; elle prépare des ruptures nécessaires et des réorientations majeures. L'élaboration des schémas de services collectifs doit contribuer à ce saut qualitatif. Les indicateurs suivants ne sont pas destinés à couvrir tous les champs du développement durable, ni même de l'environnement, mais à fournir quelques signaux d'un tableau de bord, relatifs aux schémas de services, transposables localement, indiquant des efforts demandés, des pressions à atténuer ou des résultats à atteindre.

Cet effort de clarification des moyens et des objectifs est indispensable, d'une part pour la transparence et la fécondité de la concertation et, d'autre part, pour une utilisation des fonds publics efficace et pertinente. Il est donc requis pour cet exercice. Les bases indiquées (1982, 1985, 1990, 1994, etc.) correspondent à des évaluations déjà renseignées disponibles à l'IFEN, et constituent des points zéro.

Les transports

Indicateurs à prendre en compte :

- densité des routes (départementales, nationales et autoroutes) ; unité : km pour 100 km² (base 1990, estimation 1998) ;
- parcours journaliers moyens sur les routes nationales ; unité : millions de véhicules/km (base 1990, estimation 1998) ;
- transports ferroviaires régionaux ; unité : millions de voyageurs-kilomètres (base 1990, estimation 1998) ;
- transports autobus et autocars ; unité : millions de voyageurs-kilomètres ;
- émissions d'oxydes d'azote (NOx) dues aux transports routiers (base 1994, estimation 1998, 2010) ;
- émissions de dioxyde de carbone (CO2) dues aux transports routiers (% du secteur) (base 1994, estimation 1998, 2010) ;
- nombre de points noirs dus au bruit de la route (> 70 dB (A) (base 1991, estimation 1997, 2010) ;
- pourcentage de véhicules GPL, GNV, électriques dans les flottes captives (base 1998, estimation 2002) ;
- longueur (en km) de pistes cyclables aménagées en site propre (base 1998, estimation 2002) ;
- nombre de places de stationnement public payant (agglomérations 100 000 hbts) (base 1999, estimation 2010) ;
- nombre de places de stationnement public gratuit (agglomérations > 100 000 hbts) (base 1999, estimation 2010) ;
- prix de la vignette automobile (7 CV) (base 1999, estimation 2010) ;
- recette globale de la vignette automobile (base 1999, estimation 2010) ;
- droits de mutation (base 1999, estimation 2010).

Les espaces naturels et ruraux

Indicateurs à prendre en compte :

- superficie des espaces faisant l'objet d'une protection forte et % par rapport à moy. nat. ; unité : ha (état 1998, estimation 2010) ;
- superficie des ZNIEFF ; unité : ha (état 1998, estimation 2010) ;
- qualité des eaux superficielles vis-à-vis des nitrates par classe de qualité en % ;
- qualité des eaux superficielles vis-à-vis du phosphore ; variation 89/96 ;
- superficie régionale concernée par les mesures agri-environnementales (2078/92) en % de la SAU régionale ;
- superficie régionale concernée par l'agriculture biologique en % de la SAU régionale ;
- communes à risques dotées d'un PPR en % (état 1998, estimation 2010) ;
- captages avec périmètres de protection en % ;
- population desservie par une eau dépassant les CMA pour nitrates, pesticides, bactériologie (% de la population) ;
- taux de dépollution ;

- linéaire de haies en zone agricole.

L'énergie

Indicateurs à prendre en compte :

- production d'énergie primaire par source (énergie) ; unité : KTEP (base 1982/92, estimation 1998/2010) ;
- production d'électricité par source (énergie) : unité : KTEP (base 1982/92, estimation 1998/2010) ;
- part des énergies renouvelables dans la production primaire (éolienne, géothermie) ; unité : KTEP (base 1982/92, estimation 1998/2010) ;
- émissions de dioxyde de carbone en % du secteur (base 1985/95, estimation 1998/2010) ;
- émissions d'oxydes d'azote en % du secteur (base 1985/95, estimation 1998/2010) ;
- longueur des lignes haute tension ; unité : km (base 1985/95, estimation 1998/2010) ;
- longueur des lignes électriques enfouies en 1996 pour 1000 km de réseau ;
- nombre de communes ayant fait un diagnostic thermique des bâtiments communaux ; (base 1998, estimation 2010).

L'enseignement et de la recherche.

Indicateurs à prendre en compte :

- nombre de programmes de recherche consacrés au développement durable ;
- sommes investies.

Conseils d'utilisation des indicateurs

Pour chacun de ces critères, lorsque ce n'est pas précisé, vous pourrez indiquer, au choix :

1. Les quantités avec la mesure de référence (en km, en francs...).
2. L'existence ou non de la mesure citée (oui/non).
3. Un taux d'augmentation ou de réduction (en %).

Enfin, lorsque la mesure n'est pas encore réalisée mais qu'elle est en projet, vous préciserez à quelle échéance.