

Rapport Développement Durable 2020 (pour l'année 2019)

Séance plénière du 10 novembre 2020

Il est regrettable que le rapport ait été transmis si tardivement à l'assemblée. Ces conditions limitent la capacité à porter une analyse suffisamment étayée sur le dossier, même si les pistes de réflexion suivantes ont pu émerger.

Le Conseil régional devrait repenser l'exercice et faire de ce rapport, au-delà d'une auto-évaluation d'actions menées, un véritable outil d'aide à la décision. Cette transformation ne peut être effectuée qu'en intégrant un état des lieux précis de la situation du territoire régional en matière de développement durable, ainsi qu'une présentation de l'évolution des grandes tendances environnementales et sociales dans le temps, au regard des objectifs définis par les pouvoirs publics.

Ces éléments, associés à l'auto-évaluation d'actions mieux remises dans leur contexte, constitueraient de précieux outils à partir desquels les élus régionaux devraient faire émerger des enseignements politiques transversaux, à faire figurer ensuite dans le rapport. Ce document renouvelé serait ainsi à même d'éclairer le débat sur les orientations budgétaires, pour y tenir pleinement compte des enjeux de développement durable.

De fait, le caractère « durable » des politiques du Conseil régional doit être significativement renforcé et dépasser le strict cadre de Néo Terra. Pour cela, une évaluation de l'ensemble des politiques du Conseil régional au prisme du développement durable semble incontournable, même si elle serait très complexe à mener. Le Conseil régional devrait de plus concevoir et mettre en œuvre une feuille de route sur les questions sociales, que le CESER appelle de ses vœux.

Enfin, dans le but d'améliorer l'appropriation du rapport par tous les acteurs, une forme numérique interactive pourrait être développée.

Le rapport annuel sur la situation en matière de développement durable, prévu par le législateur, a pour objectif de « dresser un bilan des politiques, programmes et actions conduits par la Région, au titre du développement durable, dans ses politiques territoriales et en interne, dans le fonctionnement de la collectivité »¹. Il présente ainsi des actions menées par le Conseil régional durant une année civile et en restitue l'auto-évaluation au regard des finalités du développement durable et des 17 objectifs définis par l'ONU en 2015. Au-delà de ces restitutions, le rapport se donne pour objectif de « faire émerger des axes d'amélioration »² afin d'« orienter et/ou enrichir »³ les futures politiques. C'est la raison pour laquelle il est présenté à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires : le rapport doit aider à intégrer aux réflexions menées dans ce cadre les finalités du développement durable.

¹ Citation issue du rapport développement durable 2020, page 22. Se référer au rapport pour mieux comprendre les exigences de la législation et les choix du Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine.

² Citation issue du rapport développement durable 2020, page 22.

³ Citation issue du rapport développement durable 2020, page 22.

Au regard des urgences environnementales et sociales, ainsi que de l'importance de développer des politiques qui puissent être définies comme durables au prisme des objectifs de développement durable, le CESER souhaite prendre le temps de s'approprier le dossier et d'approfondir l'analyse ultérieurement, pour apporter un avis plus éclairé.

Le Conseil régional devrait faire de ce rapport un véritable outil d'aide à la décision et lui donner davantage d'ambition politique et démocratique

Le rapport développement durable a évolué au fil des années pour s'améliorer et proposer une présentation de plus en plus fouillée, en intégrant différentes préconisations du CESER, ce qui est à saluer. Ainsi, certaines actions sont mises en valeur sous l'appellation « actions phares » - ce qui concourt à structurer le document. Le contexte des actions est également présenté, et les politiques relevant du fonctionnement de la collectivité régionale sont distinguées des autres dans l'ambition 11. L'exercice tel que proposé actuellement, c'est-à-dire une auto-évaluation technique, par les directions, d'actions sélectionnées par celles-ci, dans l'objectif d'améliorer progressivement la conception des dossiers et projets par les services, est bien réalisé.

Différents points peuvent toutefois être regrettés dans l'exercice actuel et les pistes d'amélioration suivante peuvent être proposées :

- Il est indispensable de faire du rapport un véritable outil d'aide à la décision, qui puisse davantage éclairer le débat sur les orientations budgétaires. Cet objectif ne peut être atteint qu'en rendant compte plus finement de la situation environnementale⁴ et sociale⁵ du territoire régional, ainsi que de son évolution au regard des objectifs fixés au niveau régional, voire national ou international.
 - o A cet effet, les éléments disponibles en annexe doivent être enrichis et affinés, soigneusement sélectionnés et mieux mis en évidence, par une intégration dans le corps du rapport. Les ordres de grandeur sont essentiels pour replacer les actions dans leur contexte.
 - o De plus, la notion de limites, présentée en début de rapport, pourrait faire l'objet d'un approfondissement.
 - o Il est important pour le CESER de travailler à définir les éléments clés de contexte qui devraient être présentés pour éclairer la décision, ainsi que les indicateurs de suivi des actions du Conseil régional. Si l'assemblée prend acte du fait que le partenariat souhaité depuis plusieurs années ne s'est pas encore manifesté, elle désire approfondir cette question dans les prochains mois. D'ores et déjà, les indicateurs suivants peuvent être proposés : taux d'artificialisation des sols, utilisation de produits cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques en agriculture, évolution du nombre de kilomètres de haies.
- La contribution des acteurs associatifs, syndicaux et institutionnels à la mise en œuvre des objectifs définis par les politiques régionales devrait être mieux valorisée et renforcée. Leur travail mérite d'être souligné. Il semble en effet, par exemple, que les projets soutenus par le Conseil régional via des associations n'apparaissent pas ou peu, alors même qu'il s'agit d'une composante importante pour réussir la mise en œuvre de la feuille de route Néo Terra. De même, les rôles respectifs des différentes collectivités territoriales pourraient être rappelés, comme dans l'ambition 10, sur la question de la maîtrise foncière. Enfin, et plus généralement, les organisations syndicales doivent être associées à la construction des différentes feuilles de route régionales.
- Il serait particulièrement intéressant d'analyser les actions pilotées par le Conseil régional qui peinent à intégrer les enjeux de développement durable. Une telle démarche aiderait à identifier les raisons des difficultés rencontrées et à suivre l'amélioration de la prise en compte du développement durable au cours du temps.
- Il faut être vigilant quant au réalisme de l'auto-évaluation présentée : par exemple, les actions évoquées sur le numérique sont bien notées car elles ne tiennent pas compte de ses impacts environnementaux, pourtant croissants⁶.

⁴ Le rapport développement durable doit être l'occasion de rappeler l'évolution dans le temps des émissions de gaz à effet de serre et de l'empreinte carbone en Nouvelle-Aquitaine, mais aussi de la qualité de l'eau, de la qualité de l'air, de la perte de biodiversité, de l'artificialisation des sols, du report modal vers les transports publics, par exemple.

⁵ Les grandes tendances sociales, telles que l'évolution des inégalités et de la précarité dans le temps sur le territoire régional, doivent être clairement explicitées.

⁶ Pour plus d'information, se référer à l'avis du CESER du 29 septembre 2020 sur la « Feuille de route pour un Numérique Responsable 2020-2022 » et aux travaux à venir sur les conséquences de la pandémie de Covid-19 dans la région.

- Si les budgets investis dans les actions sont présentés, un critère de retour sur investissement sur le plan financier pourrait être introduit.

Il est essentiel à présent de repenser l'exercice et de donner au rapport davantage d'ambition politique et démocratique :

- Une ambition politique, d'abord, en faisant de la préparation de ce rapport l'occasion pour les élus régionaux de tirer collectivement des enseignements transversaux de l'auto-évaluation réalisée par les services, largement enrichie d'éléments forts et éclairants de contexte comme proposé ci-dessus. Cette analyse politique pourrait apporter de la transversalité au rapport - en mettant mieux en évidence les liens entre les différentes ambitions -, hiérarchiser les priorités et les leviers d'action à mobiliser au regard de l'évolution de la situation. Si la tâche semble trop importante, il est possible chaque année de sélectionner une thématique spécifique et d'en approfondir l'analyse politique, en veillant aux interactions avec toutes les autres. Les enseignements tirés par le politique devraient ensuite être intégrés dans le rapport, alors à-même d'effectuer le rôle de guide attendu pour le débat sur les orientations budgétaires.
- Une ambition démocratique, ensuite, en rendant le résultat de ce travail d'appropriation, de hiérarchisation et d'orientation politique davantage accessible à tous. Le rapport développement durable, très documenté, est volumineux et de ce fait difficilement accessible au grand public. Une forme numérique interactive, à plusieurs niveaux de lecture, pourrait par exemple faciliter la prise de connaissance des riches éléments du rapport, à la fois par les élus, les acteurs de la région et les citoyens. La communication autour de ce rapport pourrait dès lors être facilitée, renforçant l'appropriation des enjeux du développement durable sur le territoire. Un tel objectif de sensibilisation est de nature à justifier le coût environnemental de cette numérisation.

Préconisations :

- **Faire de ce rapport un document d'aide à la décision en y intégrant (1) un état des lieux de la situation du territoire régional au regard du développement durable, (2) la présentation des grandes tendances environnementales et sociales, ainsi que (3) les trajectoires d'atteinte des objectifs fixés, le cas échéant ;**
- **Donner une ambition politique au rapport en faisant émerger, par les élus régionaux, des éléments d'enseignements transversaux qui hiérarchiseraient les futures priorités. Ces éléments devraient figurer dans le rapport ;**
- **Développer une forme numérique interactive, à plusieurs niveaux de lecture, pour faciliter l'appropriation du rapport par l'ensemble des acteurs, y compris le grand public ;**
- **Mieux rendre compte de l'action des acteurs associatifs, institutionnels et syndicaux qui accompagnent le Conseil régional dans la mise en œuvre de ses politiques.**

Le caractère « durable » des politiques du Conseil régional doit être significativement renforcé et dépasser le strict cadre de Néo Terra

Le rapport développement durable est structuré autour des ambitions et défis de la feuille de route Néo Terra. Il érige cette dernière en socle de la politique de développement durable du Conseil régional⁷. La feuille de route, saluée par le CESER, n'est toutefois pas suffisante pour inscrire le Conseil régional et le territoire de la Nouvelle-Aquitaine dans une trajectoire de développement durable, telle que définie par l'ONU, car :

- Néo Terra ne couvre pas l'ensemble des finalités du développement durable. La difficulté à rendre compte des actions à forte ambition sociale dans la structure de Néo Terra⁸ démontre que la feuille de route ne saurait constituer à elle seule un référentiel de développement véritablement durable pour la Nouvelle-Aquitaine. Les politiques régionales devraient donc être complétées par un

⁷ En témoigne la citation suivante, page 30 du rapport : « La Feuille de route Néo Terra est une réponse forte invitant à la mobilisation générale pour un développement réellement durable en inventant un propre modèle de croissance, résiliente et solidaire. Néo Terra est à la fois une philosophie globale et un guide opérationnel pour l'action ».

⁸ Comme en témoigne la sous-partie « par ailleurs » de l'ambition 1 du rapport développement durable.
Avis – Séance plénière du 10 novembre 2020

deuxième cadre politique, une feuille de route sur les questions sociales, fondée sur la base d'un diagnostic scientifique et à articuler avec Néo Terra. Le CESER a proposé une telle feuille de route « Néo Societas » à plusieurs reprises.

- Certaines ambitions de Néo Terra apparaissent elles-mêmes insuffisantes au regard des objectifs environnementaux, en particulier la préservation de la biodiversité. Cette dernière connaît actuellement une tendance alarmante d'appauvrissement systémique et systématique⁹. L'ambition de transformation profonde du modèle agricole devrait par exemple être renforcée et largement débattue, avec un accompagnement adéquat : les actions prévues par Néo Terra se limitent en effet parfois à soutenir la recherche, alors que les connaissances déjà établies ont fourni des préconisations opérationnelles pour lutter contre la perte de biodiversité, comme replanter des haies ou limiter la taille des parcelles.

Pour le CESER, recourir à un prestataire extérieur à intervalles réguliers afin de disposer d'un regard renouvelé sur la prise en compte du développement durable dans les politiques du Conseil régional semble incontournable. Une évaluation devrait en particulier être menée, même si sa forme et son ambition restent à définir. Les résultats de cette démarche lourde et complexe pourraient largement éclairer le Conseil régional.

Enfin, l'analyse des actions au regard de la rosace du développement durable est un exercice particulièrement éclairant. Le travail d'analyse pourrait être effectué lors de la préparation des projets, afin de présenter une telle rosace lors du vote par le Conseil régional, en séance plénière ou en commission permanente.

Préconisations :

- **Concevoir et mettre en œuvre, à côté de Néo Terra, une feuille de route « Néo Societas » telle que souhaitée par le CESER. Etroitement liée à Néo Terra, elle approfondirait les questions sociales. Ces deux feuilles de route formeraient conjointement le cadre du Conseil régional pour une politique de développement durable ;**
- **Lancer une évaluation des politiques du Conseil régional au regard des enjeux du développement durable ;**
- **Analyser en amont du vote l'ensemble des projets du Conseil régional sous le prisme de la rosace du développement durable, et présenter le résultat de cette analyse lors du vote.**

■

Proposition de la commission B « Evaluation des politiques régionales »
Président : Julien RUIZ ; Rapporteur : Christian CHASSERIAUD

Avec la contribution de la commission 3 - « Environnement »
Présidente : Christine JEAN ; Rapporteur : Bernard GOUPY.

■

Vote sur l'avis du CESER
« Rapport de Développement Durable 2020 (pour l'année 2019) »

132 votants
123 pour
9 abstentions

Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés

Dominique CHEVILLON
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine

⁹ Cette érosion de la biodiversité à l'échelle de la région Nouvelle-Aquitaine a été documentée par le rapport Ecobiose (Bretagnolle, V. (coord) et coll. 2020. ECOBIOSE : le rôle de la biodiversité dans les socio-écosystèmes de Nouvelle-Aquitaine. Rapport de synthèse. 378 pages. CNRS, Chizé & Bordeaux).