



Séminaire « Soutenabilités »

« Indicateurs, critères, comptabilité des soutenabilités »

Livret :

Quels indicateurs pour les soutenabilités ?

Contribution, Michel Prieur et Christophe Bastin

Michel Prieur est professeur émérite de droit de l'environnement et président du Centre international de droit comparé de l'environnement. Il est concepteur de la méthode juridique.

Christophe Bastin est ingénieur et président fondateur de la Société d'Ingénierie et de Conseil – SIC Nouvelle-Aquitaine. Il est concepteur de la méthode scientifique.

Les indicateurs juridiques

Constat

La protection de l'environnement est conditionnée par une application effective du droit de l'environnement existant aux niveaux : international, régional, national et local. La mise en œuvre de ce droit nécessite un processus juridique complexe faisant intervenir de nombreuses parties prenantes : administrations et organismes de contrôle, acteurs économiques, professions judiciaires, experts scientifiques, associations de protection de l'environnement. Or l'application du droit de l'environnement sur le terrain est trop souvent insuffisante. Comment le savoir et y remédier ? Alors qu'il existe des indicateurs de l'environnement qui mesurent les données économiques et scientifiques disponibles à l'aide de statistiques, il n'existe pas d'indicateurs juridiques mesurant les conditions et processus d'application effective du droit. Les seules références au droit sont quantitatives et concernent seulement les textes tels qu'ils existent et non les conditions juridiques de leur application.

Les objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030 des Nations Unies sont accompagnés d'indicateurs quantitatifs d'efficacité ignorant l'apport du droit pour apprécier qualitativement les progrès accomplis. Pourtant les ODD ne peuvent être mis en œuvre qu'en utilisant les règles de droit existantes ou en introduisant de nouvelles règles de droit.

Un outil innovant

Inventer des indicateurs juridiques est l'objet de la recherche entreprise depuis 2017 par le Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE), ONG internationale partenaire officiel de l'ONU avec le soutien de la région Nouvelle Aquitaine et de la chaire Normandie pour la paix concernant le droit des générations futures (voir l'ouvrage en ligne www.ifdd.francophonie.org/media/docs/publications/733_indicateur-juridique_web.pdf.) Il s'agit de concevoir, tester, expérimenter, valider scientifiquement puis généraliser une nouvelle méthode. Elle consiste à formuler, dans un domaine choisi du droit de l'environnement, des questionnaires dont les réponses permettront de mesurer mathématiquement les progrès ou les régressions constatés dans un État, une région ou dans le cadre de l'application d'une convention internationale.

La construction d'indicateurs juridiques

Les indicateurs sont des données servant à mesurer un phénomène. Pour mesurer l'effectivité du droit de l'environnement par des indicateurs juridiques, on s'appuie sur une batterie d'indicateurs choisis par un collège d'experts. Ces indicateurs se rattachent à six familles de critères conditionnant l'application effective du droit : - l'existence ou la non existence de la règle et ses sources ; - l'applicabilité juridique de la règle ; - le cadre institutionnel nécessaire à l'application de la règle ; - le contenu substantiel de la règle ; - les conditions d'application procédurales et financières, les contrôles administratifs, juridictionnels et sociétaux, les sanctions et leur application ; - les facteurs non juridiques qui renforcent l'application effective de la règle (connaissance des textes, absence de corruption, intérêt des citoyens et des ONG...). Chaque famille de critères fait l'objet d'une pondération décidée par consensus par le collège d'experts. Cette pondération classe les indicateurs selon leur importance respective afin de mettre en évidence les conditions à remplir pour que la règle de droit soit effectivement appliquée.

Les questionnaires énonçant ces critères sont soumis à un panel d'acteurs contribuant à l'application du droit. Puis les réponses font l'objet d'un traitement mathématique et de représentation graphique permettant, à travers des chiffres, de mesurer les progrès et les lacunes dans l'application du droit. Par la suite, on pourra agréger ces réponses avec les indicateurs scientifiques, sociaux et économiques mesurant la performance et l'efficacité et contribuer ainsi à l'élaboration de bilans globaux sur l'état de l'environnement prenant en compte le rôle du droit dans les politiques publiques.

Utilité des critères juridiques

Les indicateurs juridiques servent à :

- Identifier précisément les difficultés d'application du droit ;
- Augmenter la visibilité et la légitimité du droit de l'environnement à l'heure où il est menacé de régression ;
- Contribuer à l'évaluation d'une politique publique par des mesures qualitatives ;
- Donner à la société civile une meilleure information sur l'utilité du droit permettant une meilleure participation pour une bonne gouvernance respectant l'état de droit environnemental ;
- Fournir un outil d'aide à la décision et d'amélioration continue des mesures de protection de l'environnement au profit des parlements, gouvernements et autorités régionales et locales, en permettant de mieux cibler les besoins et le contenu des réformes au lieu de décider en aveugles.

Des tests sont réalisés avec la région Normandie, le Brésil, le Portugal et la Tunisie. A la suite de sa COP 21 de décembre 2019 à Naples, la Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée se prépare à introduire des indicateurs juridiques pour évaluer l'application effective de la convention et de ses protocoles.

L'objectif final du programme est de faire approuver par l'ONU et les États une méthode ad hoc d'indicateurs juridiques applicables notamment aux ODD relatifs à l'environnement, au droit des générations future et au droit de l'environnement.