

nouvelle édition

# le développement durable

sous la direction de  
Catherine Aubertin  
et Franck-Dominique Vivien

La  
**documentation**  
Française

# le développement durable

enjeux politiques,  
économiques et sociaux

## **CHEZ LE MÊME ÉDITEUR**

---

« L'économie verte »

*Cahiers français*, n° 355, mars-avril 2010

*Gestion durable des ressources en eau dans le secteur agricole*

OCDE, 2010 (diffusé par la Direction de l'information légale et administrative)

*La stratégie nationale de développement durable 2009-2013*

Philippe Le Clézio, Conseil économique, social et environnemental, 2010

*Jalons pour une alphabétisation au service du développement durable*

Harbans S. Bholra et Sofía Valdivielso Gómez, Unesco, 2009 (diffusé par la Direction de l'information légale et administrative)

*Dynamiques et développement durable des territoires. Rapport de l'Observatoire des territoires 2008*

Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact), 2009

*Droit et politiques de l'environnement*

Yves Petit (dir.), coll. « Notices de la Documentation française », 2009

*Le changement climatique. Quelles solutions ?*

Aurélien Vieillefosse, coll. « Les Études de la Documentation française », 2009

*Le développement durable. À la croisée de l'économie, de la société et de l'environnement*

Tracey Strange et Anne Bayley, coll. « Les Essentiels de l'OCDE », OCDE, 2008 (diffusé par la Direction de l'information légale et administrative)

*L'Europe et le développement durable. Europe and Sustainable Development*

Pierre Jacquet et alii, CulturesFrance, 2008 (diffusé par la Direction de l'information légale et administrative)

*Énergie et environnement*

Pierre Merlin, coll. « Les Études de la Documentation française », 2008

« Le Grenelle de l'environnement »

*Regards sur l'actualité*, n° 338, février 2008

## **DES MÊMES AUTEURS**

---

Catherine Aubertin et Estienne Rodary (dir.), *Aires protégées, espaces durables ?*, coll. « Objectifs Suds », IRD Éditions, Marseille, 2008

Catherine Aubertin, Florence Pinton et Valérie Boisvert (dir.), *Les marchés de la biodiversité*, IRD Éditions, Paris, 2007

Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien (dir.), *Le développement durable. Enjeux politiques, économiques et sociaux*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 2006

Catherine Aubertin (dir.), *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*, IRD Éditions, Paris, 2005

Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien, *Les enjeux de la biodiversité*, coll. « Poche environnement », Economica, Paris, 1998

Pascal Marty, Franck-Dominique Vivien, Jacques Lepart et Raphaël Larrère (dir.), *Les biodiversités. Objets, théories, pratiques*, CNRS Éditions, Paris, 2005

Franck-Dominique Vivien, *Le développement soutenable*, coll. « Repères », La Découverte, Paris, 2005

Nouvelle édition

# le développement durable

Enjeux politiques,  
économiques et sociaux

Sous la direction de  
**Catherine Aubertin**,  
directrice de recherche à l'Institut de recherche  
pour le développement (IRD)  
**Franck-Dominique Vivien**,  
maître de conférences à l'université  
de Reims - Champagne-Ardenne

La Documentation française, 2010

Département des ressources et conseils éditoriaux, dirigé par Bernard Bouley  
Collection dirigée par Pierre-Alain Greciano  
© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2010  
ISSN 1763-6191

*Les opinions exprimées dans cet ouvrage n'engagent que leurs auteurs.*

« Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

# Le développement durable

## Enjeux politiques, économiques et sociaux

SOUS LA DIRECTION

**DE CATHERINE AUBERTIN  
ET FRANCK-DOMINIQUE VIVIEN**

---

Ont collaboré à cet ouvrage :

**Catherine Aubertin,**

économiste, directrice de recherche à l'IRD (Institut de recherche pour le développement) (UR 199). Elle travaille sur la mobilisation des concepts et les jeux d'acteurs dans le cadre des politiques d'environnement et de développement durable. Elle est membre du comité de rédaction de la revue *Natures Sciences Sociétés* (<http://www.nss-journal.org>).

**Jean-Marc Bascourret,**

gestionnaire, maître de conférences à l'université de Reims - Champagne-Ardenne, membre du laboratoire « Organisations marchandes et institutions » (EA 2065). Il travaille sur la stratégie des entreprises dans le développement durable et l'intégration des outils disponibles en entreprise.

**Valérie Boisvert,**

économiste de l'environnement, chargée de recherche à l'IRD (UR 199). Elle travaille sur les politiques de conservation de la biodiversité : le régime international instauré par la Convention sur la diversité biologique, les tentatives de développement de marchés pour les ressources génétiques, et, plus récemment, les questions de certification, labellisation et marquage des produits issus de la biodiversité.

**Denis Chartier,**

géographe, maître de conférences à l'université d'Orléans, membre du laboratoire Cedete (Centre d'études pour le développement des territoires et l'environnement) et chercheur associé au Credal (Centre de recherche et de documentation sur l'Amérique latine). Ses recherches portent sur le rôle des différents acteurs environnementaux dans la résolution de la crise écologique contemporaine. Il est corédacteur en chef de la revue *Écologie & politique*.

**Michel Damian,**

professeur d'économie à l'université Pierre Mendès France, chercheur au Lepii (Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale)/CNRS, Grenoble. Il travaille sur les relations entre commerce international et développement soutenable, ainsi que sur l'économie du changement climatique.

**Bruno Villalba,**

maître de conférences en science politique à l'Institut d'études politiques de Lille et membre du Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (UMR 8026). Il est directeur du comité de rédaction de la revue *Développement durable et territoires* (<http://developpementdurable.revues.org/>) et directeur du master Politiques territoriales de développement durable.

**Franck-Dominique Vivien,**

économiste, maître de conférences à l'université de Reims - Champagne-Ardenne, membre du laboratoire « Organisations marchandes et institutions » (EA 2065). Ses recherches portent sur le développement soutenable, la politique internationale de lutte contre l'érosion de la diversité biologique et l'économie patrimoniale.

# Sommaire

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUCTION .....  | 9   |
| Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien   |     |
| Une triple crise de plus en plus aiguë, de plus en plus globale .....   | 9   |
| L'institutionnalisation du développement soutenable : quelles propositions<br>et actions? .....   | 12  |
| <b>1. Le développement soutenable : deux siècles de controverses<br/>économiques</b> .....  | 15  |
| Valérie Boisvert et Franck-Dominique Vivien   |     |
| Une interrogation ancienne sur l'évolution du capitalisme .....   | 16  |
| Croissance <i>versus</i> développement .....  | 20  |
| L'envers des Trente Glorieuses .....  | 24  |
| L'analyse économique contemporaine et le développement soutenable .....   | 34  |
| Conclusion .....  | 41  |
| <b>2. L'actualité des conventions sur le climat et la biodiversité<br/>Convergences et blocages</b> .....                                 | 47  |
| Catherine Aubertin et Michel Damian   |     |
| Les malentendus des conventions .....   | 48  |
| Actualité des conventions : blocages et surenchères .....   | 58  |
| Vers un régime international du développement soutenable? .....   | 65  |
| Conclusion : quel nouveau régime de croissance? .....   | 72  |
| <b>3. Le développement soutenable et les politiques publiques<br/>Interprétation restrictive et institutionnalisation extensive</b> ..... | 77  |
| Bruno Villalba  |     |
| De l'environnement au développement soutenable .....  | 78  |
| Animer la politique gouvernementale .....   | 85  |
| Du développement soutenable à la question climatique .....  | 93  |
| Conclusion .....  | 100 |
| <b>4. Développement soutenable et ONG<br/>De la difficulté d'incarner l'alternative</b> .....   | 103 |
| Denis Chartier  |     |
| Les ONG, créatrices et porteuses de la notion de développement soutenable ....  | 104 |
| Après Rio : un développement soutenable et un monde non gouvernemental<br>en expansion .....  | 110 |
| Espace politique « sans zone de confort » .....   | 119 |
| Conclusion .....  | 124 |



|  |     |
|--|-----|
| <b>5. Le monde de l'entreprise et le développement soutenable...</b>                                   | 127 |
| Jean-Marc Bascourret et Franck-Dominique Vivien  |     |
| Développement soutenable : l'entrée en scène progressive des entreprises .....                         | 128 |
| La responsabilité sociale des entreprises (RSE) : une nouvelle manière de gérer les entreprises? ..... | 131 |
| Une nouvelle façon de produire? .....  | 134 |
| Une palette d'outils pour prendre en compte l'environnement .....                                      | 137 |
| Avant tout, le développement durable de l'entreprise? .....  | 145 |
| Conclusion .....   | 146 |
| <b>CONCLUSION .....</b>  | 151 |
| Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien  |     |
| Le <i>Green New Deal</i> : le développement soutenable nouveau est arrivé? .....                       | 152 |
| Le développement soutenable absorbé par le changement climatique? .....                                | 153 |
| <b>ANNEXES</b>   |     |
| <b>1. Les grands accords internationaux sur le développement soutenable (1971-2010) .....</b>          | 155 |
| <b>2. Bibliographie sommaire .....</b>   | 159 |
| <b>3. Liste des principaux sigles utilisés .....</b>   | 161 |
| <b>4. Liste des encadrés .....</b>   | 163 |



**CATHERINE AUBERTIN ET FRANCK-DOMINIQUE VIVIEN**

Plus de quatre ans ont passé depuis la première édition de notre ouvrage *Le développement durable. Enjeux politiques, économiques et sociaux*. Le thème, alors simplement « en vogue », est devenu omniprésent. Selon un sondage Ipsos réalisé à la fin de 2008, désormais, 97 % des Français déclarent avoir déjà entendu parler de l'expression « développement durable ». Le citoyen peut calculer son empreinte écologique et suivre la valse-hésitation du gouvernement au sujet de la taxe carbone. Le consommateur assiste, inquiet, à la remontée du prix du pétrole et, au moment de ses achats, doit apprendre à lire des étiquettes indiquant le contenu en carbone des produits qui lui sont proposés. Les entreprises, souvent mises en cause pour des accidents industriels ou des pollutions, adoptent de nouvelles normes de production et communiquent allègrement sur leur responsabilité sociale. Les politiques observent les scores électoraux des écologistes et négocient âprement, au niveau international, les engagements des États en matière d'environnement. À toutes les échelles territoriales, les administrations élaborent de nouveaux types d'indicateurs sociaux et environnementaux. Les organisations non gouvernementales (ONG) et les associations dénoncent la folie et le cynisme qui mènent le monde et signent des partenariats divers pour faire avancer les choses...

Il y a plus de vingt ans, en 1987, le développement soutenable a été présenté par le rapport Brundtland<sup>1</sup> comme la solution à la triple crise économique, environnementale et sociale que connaissent nos sociétés. Or, au cours de ces dernières années, ces trois crises se sont à la fois amplifiées et imbriquées davantage. Les questions que soulève l'impératif de développement soutenable sont de plus en plus graves et urgentes.

---

**■ Une triple crise de plus en plus aiguë,  
de plus en plus globale**

La crise économique, dont le dérèglement de la sphère financière a servi de révélateur, ouvre une période de grande incertitude et de grande inquiétude quant aux conditions de la « reprise ». L'effondrement des marchés boursiers en 2008 s'est traduit par

---

(1) World Commission on Environment and Development (Commission mondiale sur l'environnement et le développement), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, New York, 1987 (trad. française : *Notre avenir à tous*, Éditions du Fleuve, Montréal, 1987).



une perte de valeur de plusieurs dizaines de milliards de dollars. En 2009, pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la plupart des pays industrialisés ont été en récession. Le Fonds monétaire international (FMI) s'attend à une contraction du commerce international de 12,3 % en 2009, contre une croissance de 7,2 % deux ans auparavant. Le taux de chômage au sein des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a dépassé les 8 % en 2009, soit une hausse de plus de deux points depuis 2007. Aux États-Unis, 2 millions d'emplois ont été perdus en 2008, et un taux de chômage record de 10 % est attendu pour 2010. Malgré quelques rebonds, la croissance est fortement compromise et ne crée pas d'emplois.

Au-delà du chômage, la crise sociale s'amplifie et se traduit par un cumul des inégalités sociales et climatiques, posant de façon violente la question de l'accès aux ressources. La consommation augmente plus vite que la population, mais de façon inégale : le revenu annuel du milliard de personnes des pays les plus riches représente quinze fois celui des 2,3 milliards de personnes des pays les plus pauvres. Il y a moins de ressources à partager : la quantité de terre par habitant est environ un quart de ce qu'elle était il y a un siècle et devrait baisser à environ un cinquième du niveau de 1900 d'ici à 2050. La faim touche aujourd'hui un milliard de personnes, soit 100 millions de plus qu'en 2008. Pour nourrir une population de 9 milliards d'individus, soit une augmentation de 50 % de la population mondiale qui devrait advenir d'ici à 2050, sans renoncer à une consommation carnée, il faudra produire deux fois plus d'aliments qu'aujourd'hui. Plus de la moitié des 6 000 langues parlées par les hommes dans le monde sont en danger, et certains pensent que 90 % de toutes les langues ne survivront pas à ce siècle.

La crise écologique, quant à elle, s'emballe. Les tendances à une dégradation globale se sont affirmées. À la suite du *Millennium Ecosystem Assessment* de 2005, les rapports publiés en 2007 se font plus inquiétants, qu'il s'agisse du *Global Environment Outlook* (Geo 4) du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ou du quatrième rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (Giec). Tous les voyants sont au rouge : concentration de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère responsable des désordres climatiques, extinction des espèces et dégradation des habitats. L'empreinte écologique de l'humanité est de 21,9 hectares par personne, alors que la capacité biologique de la Terre n'est en moyenne que de 15,7. L'extinction des espèces se produit à une vitesse 100 à 1 000 fois supérieure à ce qui a été observé sur les fossiles. Les craintes concernant une sixième extinction de masse<sup>2</sup> ne sont plus des spéculations. Chez les vertébrés, un tiers des amphibiens, un quart des mammifères et un oiseau sur huit sont menacés. Les moyens industriels de pêche sont trois fois supérieurs à ce qui serait compatible avec une reproduction des stocks de ressources marines. La disponibilité en eau douce diminue : d'ici à 2025,

(2) Laquelle, à la différence des cinq précédentes, est imputable à l'action humaine et non à des causalités d'ordre naturel.

l'utilisation d'eau devrait augmenter de 50 % dans les pays en voie de développement. La liste des informations alarmantes semble infinie.

Les relations complexes entre sciences et politiques ne permettent pas de réagir à la hauteur de ces alarmes. 2010 a été proclamée «Année internationale de la biodiversité» par l'Assemblée générale de l'Onu, une date qui correspond à l'objectif de réduction du rythme d'érosion de la diversité biologique que s'était donné la communauté internationale lors du Sommet du développement soutenable de Johannesburg de 2002. Or, force est de constater que cet objectif ne sera pas tenu. Autre exemple, lors des négociations internationales, les politiques ont choisi, parmi les différents modèles du Giec, l'objectif de ne pas dépasser à l'horizon 2050 une augmentation moyenne de température de 2°C, en restant sous une concentration de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) de 450 parties par million (une partie par million – ppm – équivalant à un gramme par tonne)<sup>3</sup>. Cet objectif ne sera probablement pas atteint. Il illustre les difficultés de traduire en politiques publiques des résultats scientifiques. Il se heurte à la fois aux campagnes troubles de remise en cause des méthodes et des résultats des scientifiques lanceurs d'alarme, mais également au manque de volonté politique renforcé par la crise économique, qui relègue les efforts en faveur de l'environnement au second plan. La somme des engagements annoncés par pays à la suite du sommet de Copenhague sur le changement climatique de décembre 2009 est bien loin du compte.

La gravité du constat ne fait plus de doute : les dommages annoncés se produisent plus rapidement, plus fortement que l'on ne pensait. Depuis 1970, les courbes des dégradations environnementales, toutes exponentielles, sont en parfaite corrélation avec l'augmentation de la population et du produit intérieur brut (PIB), avec le nombre de véhicules produits et l'usage de fertilisants, avec le développement des mouvements financiers et touristiques. L'homme est devenu une force géologique qui, par ses choix de production et de consommation, modifie son environnement naturel. C'est bien une partie de l'humanité qui a créé ainsi les dommages environnementaux qu'elle doit maintenant affronter. Le déni de réalité, qui était de mise il y a quelques années, fait place à un déficit d'imagination pour accepter la situation et s'approprier l'inimaginable. Cela transparaît notamment dans l'usage de l'expression «développement durable», qui, bien souvent, traduit des arrière-pensées de «pourvu que ça dure!». Pour nous démarquer de cette lecture conservatrice, nous avons choisi dans cette nouvelle édition d'utiliser l'expression «développement soutenable». Cette traduction nous semble plus proche de l'expression originelle *sustainable development*. Elle accompagne une tout autre recherche, celle d'un équilibre délicat de co-évolution des hommes et de leur planète, qui nécessite une modification radicale du modèle économique et des modes de vie de nos sociétés industrielles.

---

(3) Voir chapitre 2, note 5.



## ■ L'institutionnalisation du développement soutenable : quelles propositions et actions ?

Bien que ces constats soient implacables, la notion de développement soutenable n'a pas perdu de son ambiguïté. Si elle sert de référence pour justifier des politiques publiques, des stratégies d'entreprise ou pour mener des batailles citoyennes contre les ordres établis, elle est en retour dénigrée pour son flou et son usage incantatoire. Ainsi peut-elle servir à la fois de support de dénonciation de notre mode de croissance, de projet pour atteindre un monde meilleur ou de leurre pour faire accepter la perpétuation de la suprématie des intérêts économiques sur les aspects sociaux et écologiques. Dès son origine, le développement soutenable a été une idée très controversée et le demeure encore aujourd'hui. Cela n'a pas empêché sa traduction, sa transcription, sa codification à travers un ensemble de textes, normes, instruments, indicateurs, politiques, stratégies..., autant d'éléments définis et mis en œuvre – là encore, de manière controversée – par différentes grandes catégories d'acteurs qui cherchent à la fois à en donner une définition particulière et à y apporter leur propre réponse.

Cette institutionnalisation du développement soutenable, dont on a pu observer la dynamique depuis quatre ans, nous a conduits à garder la structure de la première édition de cet ouvrage, qui mettait l'accent sur les stratégies et les instruments proposés par les acteurs engagés dans la problématique du développement soutenable. Les chapitres proposés ici ont été modifiés pour accompagner l'actualité et les changements dans la façon d'aborder le développement soutenable, et plusieurs sont totalement nouveaux.

Le premier chapitre reprend le cadrage historique et théorique général de la notion de développement soutenable. Grâce à un long détour analytique, il permet de comprendre les origines des divers courants de pensée économique qui s'affrontent aujourd'hui au sujet de sa traduction en termes de contraintes devant peser sur la croissance et le développement. Les réflexions économiques se sont ainsi focalisées sur la distinction entre soutenabilité faible (qui repose sur une substitution du capital naturel par du capital créé par les hommes) et soutenabilité forte (qui prend en compte les risques d'irréversibilité liés à la perte de certains éléments du capital naturel). Si certains économistes se centrent ainsi sur les questions environnementales, d'autres réinterrogent la notion même de développement, soit en s'intéressant en priorité à la dimension sociale du développement soutenable, soit, comme les tenants de la décroissance, en cherchant à instaurer de nouvelles normes de progrès social.

Les deux grandes conventions internationales sur le changement climatique et sur la diversité biologique, dont il est question dans le chapitre 2, étaient supposées construire un régime international de développement soutenable. Elles ont d'abord tenté de proposer des solutions techniques aux problèmes posés, considérés comme des « externalités », des défaillances de marchés, suivant en cela la théorie économique dominante. La situation a très sensiblement évolué. Tout d'abord, il est devenu évident que les réponses apportées à l'effet de serre et à l'érosion de la biodiversité passeraient par le choix collectif d'un nouveau modèle de croissance. Si la remise en

cause du modèle énergétique au cœur de la Convention climat est prédominante pour une nouvelle économie à basse teneur en carbone, la Convention sur la diversité biologique n'a pas été marginalisée pour autant. Les thèmes, les objets et les expertises scientifiques propres aux deux conventions, au début bien distincts, ont convergé. Les questions sont imbriquées et les jeux d'acteurs sont organisés de la même façon autour des États-Unis, de l'Europe et des pays du Sud. Les deux conventions ont à traiter l'entrée en lice des pays émergents et des populations autochtones, dans une exacerbation des oppositions entre le Nord et le Sud. Les surenchères sont telles que les compromis diplomatiques sont de plus en plus difficiles à obtenir, et leur mise en œuvre paraît bien hasardeuse.

Le troisième chapitre analyse comment l'État français a institutionnalisé le développement soutenable à travers un certain nombre d'actions et de politiques publiques. Pour répondre à ses engagements pris à l'échelle internationale et surtout européenne, mais aussi pour satisfaire les groupes de pression nationaux, il a orchestré la production d'une multitude de textes, de lois, d'indicateurs, d'obligations diverses qui s'imposent tant à lui-même qu'aux collectivités locales, aux entreprises, aux citoyens. Les politiques publiques en matière de développement soutenable se présentent comme un patchwork d'initiatives aux portées contrastées, quand elles ne sont pas purement contradictoires, ou reléguées en fonction de l'urgence économique. Cependant, les questions écologiques, parents pauvres des politiques sectorielles, tendent à devenir plus englobantes. En témoigne le dernier avatar du ministère de l'Écologie (MEEDDM), qui se voit adjoindre l'énergie, le développement durable et la mer, et est chargé des technologies vertes et des négociations sur le climat.

Le quatrième chapitre montre comment les ONG, qui sont à l'origine de la construction de la notion de développement soutenable, ont dû peu à peu revoir leurs stratégies et leurs modèles, de la révolution à la réforme, au profit d'une « pensée intégrée » des différentes crises. La nature des réponses apportées, qui nécessite des alliances avec le secteur public ou privé, permet à certaines ONG d'émerger plutôt que d'autres comme acteurs du renouveau de l'approche politique. Face à l'accélération de la crise écologique, on aurait pu s'attendre à une radicalisation de leurs actions, alors que l'on observe des réponses plus pragmatiques et gestionnaires. Dans un contexte d'urgence et d'expérimentations partagées, les ONG deviendraient des acteurs comme les autres.

Enfin, le dernier chapitre étudie comment les entreprises ont su, elles aussi, intégrer le développement soutenable à leurs discours et pratiques. Sous la pression des pouvoirs publics, pour éviter les réglementations, elles ont répondu essentiellement par des innovations managériales et l'élaboration de normes privées qui reconnaissent et labellisent des engagements volontaires de réduction de leurs impacts environnementaux.

Toutes ces actions, tous ces acteurs s'efforcent, à leur manière, de codifier et de mettre en œuvre le développement soutenable. Les résultats de ces diverses stratégies, qui témoignent d'une prise de conscience, sont-ils à la hauteur des enjeux? C'est ce sur quoi nous nous interrogerons dans la conclusion, en tentant d'y dessiner les scénarios futurs du développement soutenable.



CHAPITRE 1

# Le développement soutenable : deux siècles de controverses économiques

**VALÉRIE BOISVERT ET FRANCK-DOMINIQUE VIVIEN**

Les économistes constituent une des communautés de chercheurs et d'experts qui a produit le plus de réflexions en matière de développement soutenable. Rien de surprenant à cela, d'abord parce qu'une des caractéristiques de la science économique réside dans ses prétentions normatives fortes. Elle entend donc répondre à cette énigme, à ce « principe normatif sans norme »<sup>1</sup> qu'est le développement soutenable. Ensuite, parce que les débats autour du développement et de la croissance ont, dès son origine, structuré l'histoire de la pensée économique. Même si l'expression « développement soutenable » est apparue dans les années 1980, on peut dire que ce n'est pas une idée tout à fait neuve. Elle est le dernier avatar d'une interrogation fort ancienne qui porte sur le sens de l'évolution économique et les contradictions qu'y rencontre la dynamique capitaliste. C'est cette histoire que nous nous proposons de retracer, afin d'éclairer la complexité et la multiplicité des interprétations du développement soutenable avancées aujourd'hui. Les différents courants de pensée économique qui s'opposent dans la définition du développement soutenable trouvent en effet leurs racines dans ces controverses toujours actuelles<sup>2</sup>.

Dans une première partie sera abordée la question des limites de la croissance, qui est une des préoccupations fondatrices de l'économie politique. L'avènement d'un état stationnaire, qui marquerait la fin de la croissance, a été envisagé de longue date et diversement perçu par les économistes. Différentes interprétations se sont ainsi succédé quant à la nature des crises du capitalisme et leur caractère inéluctable

(1) Jacques Theys, « À la recherche du développement durable : un détour par les indicateurs », in Marcel Jollivet (dir.), *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*, Elsevier, Paris, 2001, p. 273.

(2) Ce chapitre reprend, pour une large part, celui qui figure dans la première édition de cet ouvrage : Valérie Boisvert et Franck-Dominique Vivien, « Le développement durable : une histoire de controverses économiques », in Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien (dir.), *Le développement durable. Enjeux politiques, économiques et sociaux*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 2006, p. 15-44.



ou transitoire. Dans une deuxième partie, on montrera comment cette question des limites de la croissance a été éclipsée, à la faveur du climat économique favorable de ce que, après Jean Fourastié, on a pris l'habitude d'appeler les « Trente Glorieuses ». La poursuite d'une croissance économique soutenue est alors considérée comme possible, sinon probable. Dans une troisième partie, nous verrons comment les problèmes d'environnement ont progressivement amené à changer de perspective à partir du début des années 1970, une évolution qui s'est soldée par l'apparition de la notion de développement soutenable. Enfin, dans une dernière partie, on montrera que l'on rencontre aujourd'hui, dans le domaine économique, des interprétations théoriques et politiques très diverses pour donner sens au développement soutenable. Elles empruntent aux différentes traditions et courants qui se sont succédé au fil du temps, de sorte que coexistent des approches sans cesse renouvelées, conservatrices et radicales, voire utopiques, en passant par des perspectives plus réformistes.

---

## ■ Une interrogation ancienne sur l'évolution du capitalisme

16

La réflexion sur l'évolution à long terme du capitalisme est aussi vieille que l'économie politique. Elle est même constitutive de celle-ci, le propos de l'économiste étant de définir les normes qui doivent permettre d'améliorer les conditions de vie de l'ensemble de la population. Certains auteurs ont très tôt souligné que la dynamique capitaliste n'était pas exempte de contradictions et pouvait entraîner une surexploitation des ressources – tant humaines que naturelles – et un ralentissement inéluctable de la croissance. Ils posaient ainsi les principales questions du développement soutenable.

### ■ L'accumulation du capital, condition du bien-être

Les économistes classiques ont élaboré une doctrine qui a dominé jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Celle-ci veut que l'amélioration des conditions de vie passe avant tout par l'accumulation du capital. D'où une attention particulière au maintien d'un taux de profit suffisant pour inciter les capitalistes à investir encore et toujours. Tout en étant conscients des luttes qui opposent les différentes classes sociales pour la répartition des richesses, les classiques ont confiance dans la régulation marchande pour assurer l'harmonisation des intérêts et allouer au mieux les ressources rares. Cette doctrine libérale vaut pour les rapports économiques à l'intérieur des nations comme pour ceux qui s'établissent entre celles-ci. La thèse des avantages comparatifs de David Ricardo enseigne que les pays trouvent avantage au commerce international en se spécialisant dans la production et l'échange des biens dans lesquels ils sont les plus efficaces. Ainsi, l'enrichissement est fondé sur une division du travail qui s'instaure à l'intérieur des nations et entre celles-ci, et sur l'échange de produits dans le cadre de marchés concurrentiels. Il est clair, cependant, pour ces fondateurs de l'économie politique, que cette dynamique économique s'arrêtera un jour.



## ■ L'état stationnaire

À terme, la dynamique d'accumulation du capital doit buter sur les contraintes naturelles que constituent la démographie et la fertilité des sols mis en culture. Les classiques reprennent la thèse de Thomas Malthus qui veut que la population augmente fortement et nécessite de produire des quantités de plus en plus grandes de nourriture. Selon D. Ricardo, à mesure que la taille de la population croît, une rente différentielle, perçue par les propriétaires fonciers, grignote le profit des capitalistes jusqu'à le réduire à zéro. L'incitation à investir ayant disparu, l'accumulation du capital cessera, l'emploi et la population ouvrière correspondante se stabiliseront, de même que le nombre de bouches à nourrir et la quantité de terres à mettre en culture. Cette perspective d'état stationnaire est très présente chez John Stuart Mill qui, contrairement aux premiers classiques, ne redoute pas la fin de l'état progressif de l'humanité. Il se réjouit au contraire de cette issue, qui permettra que l'art de vivre et les raffinements de l'esprit connaissent enfin leur plein épanouissement (voir encadré).

### **L'état stationnaire selon John Stuart Mill**

« Je ne saurais [...] envisager l'état stationnaire du capital et des richesses avec l'aversion qui lui est si souvent manifestée par les économistes de la vieille école. Je suis enclin à croire qu'il constituerait, au total, une amélioration très sensible de notre condition actuelle. J'avoue qu'à mon sens, il y a autre chose à attendre de la vie que de faire des pieds et des mains pour réussir ; et que les membres de notre espèce ne sont peut-être pas destinés à se piétiner, s'écraser et se prendre à la gorge, comme les y oblige actuellement leur société [...] Les États du nord et du centre des États-Unis offrent un spécimen de ce stade de notre civilisation ; et, bien qu'ils soient placés dans les circonstances les plus favorables, le seul avantage, semble-t-il, qu'ils aient réussi jusqu'ici à en tirer [...] c'est que la vie entière de l'un des deux sexes s'y passe à chasser le dollar, et celle de l'autre à engendrer des chasseurs de dollars [...] Je ne vois rien d'admirable dans le fait que des individus, déjà plus riches qu'il n'en est besoin pour quiconque, aient réussi à doubler leurs moyens de consommer des produits qui n'offrent guère de satisfactions que comme signes de richesse [...] Seuls les pays arriérés de la Terre ont encore réellement besoin d'un accroissement de leur production ; ce qui manque à l'économie des plus avancés, c'est une meilleure distribution, et l'un des moyens indispensables pour parvenir à celle-ci est une plus stricte discipline en matière de population [...] Tous les pays les plus peuplés de la Terre ont atteint la densité de population nécessaire pour assurer aux hommes, jusqu'à la limite du possible, les avantages tant de la coopération que des rapports sociaux [...] Il n'est pas bon pour un homme d'être astreint en tout temps à la présence de ses congénères [...] Et l'on ne saurait attendre grand-chose d'un monde qui n'aurait plus de place pour la spontanéité de la nature [...] Si l'accroissement illimité des richesses et de la population devait oblitérer, sur la Terre, une large part des agréments qu'elle peut avoir par ailleurs, je formerais le vœu sincère, pour les générations futures, qu'elles se satisfissent d'un état stationnaire, bien avant d'y être contraintes par la nécessité [...] Il est à peine nécessaire de faire observer qu'un état stationnaire pour le capital et la population n'implique aucune stagnation dans l'amélioration du genre humain. Rien ne serait perdu des possibilités offertes



à la culture de l'esprit sous toutes ses formes, ou au progrès moral et social : l'Art de Vivre conserverait toutes ses chances de raffinement, et sans doute en aurait-il bien davantage, si nous cessions d'être obsédés par les moyens d'y parvenir [...] ».

Source : *John Stuart Mill, Principles of Political Economy, with Some of Their Applications to Social Philosophy* [Principes d'économie politique, 1848], trad. française in *Edward Goldsmith et alii, Changer ou disparaître, Fayard, Paris, 1972, p. 64-65.*

## ■ Le capitalisme : un système nécessairement en crise

Rompant avec cette vision, somme toute optimiste de l'évolution économique, Karl Marx et Friedrich Engels vont chercher à mettre en évidence les contradictions de l'accumulation capitaliste. Selon eux, la baisse du taux de profit a des raisons inhérentes à la logique capitaliste : ce sont les modalités d'extorsion de la plus-value et la concurrence que se livrent les capitalistes qui conduisent tendanciellement une population croissante à la misère. K. Marx exclut qu'une économie capitaliste puisse durablement s'installer dans un état stationnaire. Au contraire, écrit-il, « chaque progrès de l'agriculture capitaliste est un progrès non seulement dans l'art d'exploiter le travailleur, mais encore dans l'art de dépouiller le sol ; chaque progrès dans l'art d'accroître sa fertilité pour un temps, un progrès dans la ruine de ses sources durables de fertilité. Plus un pays, les États-Unis du nord de l'Amérique, par exemple, se développe sur la base de la grande industrie, plus ce procès de destruction s'accomplit rapidement »<sup>3</sup>.

Il est évident pour Marx que la privatisation et la concentration croissantes des moyens de production, auxquelles conduit l'expansion capitaliste, entrent en contradiction avec l'idée d'une gestion à long terme des richesses de la planète : « Du point de vue d'une organisation économique supérieure de la société, le droit de propriété de certains individus sur des parties du globe paraîtra tout aussi absurde que le droit de propriété sur son prochain. Une société entière, une nation et même toutes les sociétés contemporaines réunies ne sont pas propriétaires de la terre. Elles n'en sont que les possesseurs, elles n'en ont que la jouissance et doivent la léguer aux générations futures après l'avoir améliorée en *boni patres familias* »<sup>4</sup>. D'où la nécessité, pour K. Marx, bien qu'il ait parfois des accents industrialistes saint-simoniens, de mettre sur pied des institutions collectives susceptibles de pouvoir « maîtriser notre maîtrise » de la nature.

Ces inquiétudes quant aux conditions de gestion des ressources naturelles se retrouvent aussi chez des auteurs qui ne cherchent pas à abattre le capitalisme. L'idée d'une « économie destructrice » se répand alors largement, à l'époque<sup>5</sup>. La « question

(3) Karl Marx, *Le capital*, livre I [1867], trad. française, Gallimard, Paris, 1965, p. 998.

(4) Karl Marx, *Le capital*, livre III [1894], trad. française, Éditions sociales, Paris, 1974, p. 159.

(5) Jussi Raumolin, « L'homme et la destruction des ressources naturelles : la *Raubwirtschaft* au tournant du siècle », *Annales. Économies sociétés civilisations*, 39<sup>e</sup> année, n° 4, 1984, p. 798-819.

forestière» va ainsi prendre un nouveau tour au XIX<sup>e</sup> siècle et peut être considérée comme un des lieux où la problématique du développement soutenable a été inventée<sup>6</sup>. En France, à partir de la Révolution, les forêts ont symbolisé les limites naturelles que rencontraient les évolutions sociopolitiques voulues par l'instauration du Code civil et la promotion de la propriété privée. Après avoir abrogé la réglementation de Jean-Baptiste Colbert, les pouvoirs publics ont rapidement pris conscience que la privatisation des forêts allait se traduire par leur destruction accélérée. En effet, le temps de régénération de la ressource en bois risquait fort d'entrer en contradiction avec la gestion financière à court terme, qui est celle de l'accumulation capitaliste. Une autre politique est alors mise en place sous la Restauration, fondée sur une nouvelle administration, un corps d'ingénieurs publics, et de nouvelles règles agronomiques et juridiques. De nouvelles techniques de coupe visent au traitement des peuplements forestiers en futaies et non plus en taillis, ce qui allonge l'horizon temporel dans lequel s'inscrivent les hommes de l'art.

Ce débat est d'autant plus important que, selon la doctrine alors en vigueur, le couvert forestier a des incidences environnementales qui vont bien au-delà de la conservation des éléments végétaux. Depuis la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, le lien est fait par un certain nombre d'administrateurs des colonies tropicales entre les phénomènes de déforestation, l'érosion des sols et le changement climatique<sup>7</sup>. Dans l'esprit des forestiers, la conservation du patrimoine constitué par les forêts permet la sauvegarde du territoire national, mais aussi celle des solidarités sociales, entre régions et générations. Ces perspectives vont conduire à définir des règles de gestion spécifiques pour ce « capital naturel », comme on le désigne dès cette époque, aussi bien en termes d'objectifs à atteindre que d'institutions les mieux à même de les faire respecter. D'une part, l'optimum technico-économique est défini par un prélèvement de la ressource en bois correspondant à la production de celle-ci depuis la dernière coupe. D'autre part, l'intervention de l'État, qui n'est pas contraint par la rentabilité immédiate, est requise. Bientôt, on va voir poindre les mêmes interrogations sur le bien-fondé du « laisser-faire » en ce qui concerne la « question du charbon »<sup>8</sup>.

(6) François Vatin, « Aménagement forestier et métaphysique économique du XVIII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle : le premier débat sur le "développement durable" », in Jean-Paul Maréchal et Béatrice Quenault (dir.), *Le développement durable. Une perspective pour le XIX<sup>e</sup> siècle*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2005, p. 51-67.

(7) Richard Grove, « The Origin of Environmentalism », *Nature*, vol. 345, n° 6270, 3 mai 1990, p. 11-14.

(8) William Stanley Jevons, *The Coal Question : an Inquiry Concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of our Coal-Mines*, Macmillan, Londres, 1865.



## ■ Croissance versus développement

La perspective d'une croissance infinie est une idée récente, qui se met en place après la Seconde Guerre mondiale, au cours de la période des Trente Glorieuses. Il est vrai qu'il s'agit d'une période de bouleversement économique et social unique à plus d'un titre dans l'histoire du capitalisme, par son rythme de croissance inégalé dans toute l'histoire économique des pays développés, un chômage faible et des évolutions sociales importantes : une dynamique démographique forte, la « fin des paysans », une urbanisation croissante, l'essor de l'État-providence, etc. Dans le même temps, on voit apparaître les premiers modèles de croissance économique et on commence à s'interroger sur le développement. Les dangers d'épuisement des ressources naturelles et les dégâts causés par la pollution sont oubliés, au moment où la production et la consommation de masse s'imposent comme modèle de société.

### ■ La question de la croissance

Le débat théorique relatif à la croissance qui va se dérouler pendant les Trente Glorieuses est structuré par une opposition entre économistes keynésiens et néoclassiques. L'idée que, par sa dynamique même, le système capitaliste est nécessairement voué à la crise est aussi celle de John Maynard Keynes, qui a connu la « grande crise » des années 1930 et a vu la montée du fascisme sur le terreau de ses répercussions économiques et sociales. Selon lui, cette crise trouve ses racines dans la rationalité capitaliste qui, du fait d'une incertitude radicale en ce qui concerne l'avenir, conduit les entrepreneurs à ne pas investir suffisamment dans le long terme. De ce fait, les économies sont confrontées à des situations de chômage chronique, qui ne proviennent pas d'entraves aux forces du marché. L'État doit alors intervenir pour soutenir l'investissement et l'emploi. En plus d'une politique de grands travaux, J. M. Keynes est favorable à l'idée d'une redistribution des richesses qui va dans le sens du maintien de la croissance économique. Si on augmente les revenus des classes populaires, qui ont une propension à consommer supérieure à celle des classes aisées, on crée des débouchés qui vont inciter les capitalistes à investir et à embaucher. Il importe donc, selon J. M. Keynes, de concilier équité sociale et efficacité économique.

Bien que ce dernier se concentre sur les problèmes de court terme, il ne néglige pas complètement la question du devenir à long terme des sociétés d'abondance. Ainsi, dans ses « Perspectives économiques pour nos petits-enfants »<sup>9</sup>, quand la croissance de la productivité aura fait son œuvre, J. M. Keynes envisage sérieusement l'hypothèse

(9) John Maynard Keynes, « Perspectives économiques pour nos petits-enfants » [1930], rééd. in *La pauvreté dans l'abondance*, trad. française, coll. « Tel », Gallimard, Paris, 2002, p. 103-109. Pour une relecture de la pensée keynésienne dans une perspective de développement soutenable, voir Éric Berr, « Le développement durable est-il keynésien ? », in Patrick Matagne (dir.), *Le développement durable en questions*, L'Harmattan, Paris, 2007, p. 113-140.

d'une diminution du temps de travail dans les sociétés industrielles et s'interroge sur le vide que cela ne manquera pas de laisser dans l'esprit des individus. D'autres valeurs de progrès devront alors être instituées.

C'est à partir de ces réflexions que les premiers modèles de croissance sont élaborés, dans les années 1940. Les économistes keynésiens qui les proposent – Roy Harrod et Evsey Domar, notamment – attirent eux aussi l'attention sur l'instabilité de la dynamique économique capitaliste, du fait des difficultés de coordination que rencontrent les décisions d'épargne et d'investissement. De même, ils insistent sur la nécessité d'une intervention de l'État pour pallier en partie ces problèmes de croissance sur le long terme.

Cependant, à partir du milieu des années 1950, une « réponse » optimiste à cette question va être proposée par les théoriciens néoclassiques. En fait, c'est la question même qui va changer puisque le modèle de croissance construit par Robert M. Solow postule que les problèmes de plein emploi des ressources, soulevés par les keynésiens et les marxistes, sont d'emblée résolus (sans que l'on sache d'ailleurs comment...); il s'agit alors de s'interroger sur les conditions du maintien d'une économie à l'équilibre. Ce modèle, selon les termes de R. M. Solow, doit être compris comme une « parabole », une « histoire simplifiée à l'extrême »<sup>10</sup> : l'économie y est représentée par une fonction de production macroéconomique qui ne produit qu'un seul bien à l'aide de deux facteurs de production, le capital et le travail. Ce dernier, qui dépend de la croissance démographique, est considéré comme exogène et augmente de façon constante. Il en va différemment pour le capital, qui nécessite un investissement pour être reconstitué. Il s'agit même du seul choix à effectuer dans le modèle, lequel est opéré par une sorte de planificateur qui doit décider, à chaque période, de la quantité de bien produit qui ne sera pas consommée mais investie pour produire du capital. La règle à suivre est de maintenir la croissance de la productivité marginale du capital au même rythme que les autres variables de l'économie que sont la population et l'offre de travail. Ainsi est supposée être démontrée la possibilité d'une croissance équilibrée sur le long terme, sans qu'il soit fait mention d'échanges sur un marché ni de prix..., ce qui n'empêche pas nombre de commentateurs de le faire. Si l'on n'y regarde pas de trop près, l'idéologie libérale semble sauve. On pourrait même dire qu'elle triomphe puisque, contrairement à la tradition analytique des classiques, l'existence de limites sociales et environnementales à l'accumulation du capital n'est plus reconnue, dans cette nouvelle représentation de la croissance économique.

(10) Robert M. Solow, *Théorie de la croissance économique*, trad. française, Armand Colin, Paris, 1972, p. 10.



## ■ La question du développement

Les années 1940 et 1950 voient aussi la constitution d'une économie du développement, dont l'objet est de démontrer l'incapacité des modèles néoclassiques à guider les politiques économiques dans les pays du tiers-monde.

En Amérique latine, la grande dépression des années 1930 puis le ralentissement du commerce international induit par la Seconde Guerre mondiale ont entraîné une dégradation considérable des termes de l'échange. Les économistes se trouvent confrontés à une situation qui contredit les enseignements de l'économie standard : laisser-faire et spécialisation agricole ont abouti au marasme économique. C'est dans ce contexte que se développe l'approche structuraliste, qui voit dans l'industrialisation par substitution d'importations la clé du développement. Le groupe d'économistes latino-américains de la Cepal (*Comisión económica para América latina y el Caribe* – Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes), réunis autour de Raúl Prebisch, alors à la tête de la Banque centrale d'Argentine, considère que les économies en développement ont des faiblesses structurelles héritées de leur passé colonial et entretenues par le commerce international. Elles devraient s'affranchir de leur dépendance vis-à-vis de la demande étrangère d'exportations primaires comme moteur de la croissance et favoriser l'expansion du secteur industriel national. Cela implique un rattrapage du retard technique et un rééquilibrage de l'activité économique au profit des secteurs les plus productifs. Là aussi, les préoccupations environnementales disparaissent devant la priorité donnée au productivisme et aux « industries industrialisantes ».

Dans le même temps, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les économistes occidentaux<sup>11</sup> sont préoccupés par l'urgence de promouvoir le développement économique dans les régions sous-développées pour favoriser le maintien de la stabilité internationale et contenir l'expansion du communisme. Le problème se pose avec une acuité nouvelle lors de l'accession à l'indépendance d'un grand nombre de pays et au début de la guerre froide. Le plan Marshall (1947-1953) renouvelle l'intérêt des théoriciens pour l'aide économique, dans laquelle ils voient un véritable levier de développement. En substance, c'est aussi l'idée exprimée par le Président des États-Unis, Harry Truman, lors d'un discours considéré comme fondateur en matière de développement<sup>12</sup>, prononcé en janvier 1949, qui introduit la notion de « sous-développement ». Dans cette vision, tous les pays sont appelés à connaître le même processus de développement économique, indépendamment de cultures, d'histoires et de contextes nationaux fort différents : certains sont en avance, d'autres en retard, mais tous sont sur la voie du développement. Le sous-développement est imputé à

(11) Parmi les principaux auteurs, on peut citer Paul N. Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Walt W. Rostow, Gunnar Myrdal, Harvey Leibenstein, Hla Myint et Albert O. Hirschman.

(12) Gilbert Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, coll. « Références mondes », Presses de Sciences po, Paris, 1996, p. 116 (3<sup>e</sup> éd., 2007).

des facteurs endogènes, tels des institutions inadaptées et un taux d'épargne trop faible en raison de bas revenus.

Les différents courants de pensée au travers desquels l'économie du développement se construit<sup>13</sup> présentent un certain nombre de traits communs, en dépit de leurs divergences. Ils soulignent la spécificité des pays « sous-développés », qui connaissent de fortes inégalités, un manque d'homogénéité dans leurs facteurs de production et leurs produits, un secteur agricole exagérément développé, un sous-emploi endémique et diverses asymétries en matière d'échanges internationaux, autant de caractéristiques qui compromettent le recours à la théorie néoclassique pour fonder stratégies et recommandations politiques. À cette époque, les économistes viennent de démontrer, grâce à un modèle mathématique, l'existence d'un « équilibre général » – à savoir un vecteur-prix qui égalise les offres et les demandes de tous les produits – qui entend faire des mécanismes de marché le mode de régulation idéal de l'économie. Les hypothèses particulières de ce modèle ne permettent pas d'expliquer de façon adéquate le processus de développement dans des pays où le marché est peu développé et ne revêt pas les attributs de la concurrence parfaite. L'économie du développement renoue avec la tradition de l'économie classique puisqu'elle a pour objet la « pauvreté des nations » et les moyens d'y échapper. Pour autant, les économistes du développement remettent en question la théorie des avantages comparatifs chère à D. Ricardo et la spécialisation primaire qu'elle a induite dans nombre de pays. À la suite de la théorie keynésienne, l'intervention de l'État est perçue par la première génération des économistes du développement comme une nécessité pour « moderniser » ces économies, accélérer la croissance économique, accumuler du capital, développer les industries et permettre une mobilisation plus productive du facteur travail.

À partir du milieu des années 1960, avec les indépendances et le mirage du développement à crédit, ces approches sont contestées. Elles n'ont pas donné les résultats escomptés là où elles étaient appliquées, tandis qu'à l'inverse, certains pays ont connu une croissance fulgurante que les théories en présence ne permettent pas d'expliquer. Au côté de ces analyses, qui ne remettent pas en cause le capitalisme, on voit alors apparaître une nouvelle génération de théories plus radicales. Un paradigme néo-marxiste se développe notamment à partir des années 1950 avec Paul A. Baran puis, surtout, à partir des années 1960, avec André Gunder Frank, Arghiri Emmanuel et Samir Amin<sup>14</sup>. Pour ces auteurs, le sous-développement est un processus d'extraction et de transfert du surplus des pays sous-développés dans les centres du capitalisme mondial. Le commerce entre les pays capitalistes avancés et les économies sous-développées est ainsi caractérisé par un « échange inégal ». La nature des investissements étrangers enferme les pays du tiers-monde dans leur spécialisation primaire et

(13) Diana Hunt, *Economic Theories of Development : an Analysis of Competing Paradigms*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1989.

(14) Arghiri Emmanuel, *Unequal Exchange : A Study of the Imperialism of Trade*, Monthly Review Press, New York, 1972 ; Samir Amin, *L'échange inégal et la loi de la valeur : la fin d'un débat*, Anthropos, Paris, 1973 (nouv. éd., 1988).



renforce les positions monopolistiques des capitalistes en place. La notion de dépendance est mise en avant : les changements intervenant à la périphérie, dans le tiers-monde, seraient toujours, en dernière analyse, déterminés par le centre. Ainsi, même les économies ayant connu un essor ne l'auraient pas fait de façon autonome, elles seraient dépendantes du capital étranger pour leur accès au marché, leurs financements et surtout leur technologie. Le sous-développement serait en outre perpétué en raison de l'incapacité des classes dominantes des pays sous-développés à utiliser le surplus pour l'accumulation productive nationale. Ces classes, détentrices du capital et du pouvoir politique, utiliseraient ce dernier pour maintenir leur domination et s'opposeraient à toute tentative de développement susceptible d'échapper à leur contrôle. Dans cette perspective, le développement, loin d'être assimilé à la croissance économique, est un processus de changement social et politique radical. Il s'agit, pour les pays du tiers-monde, de s'affranchir d'une domination qui les empêche de définir des objectifs autonomes. Cette approche s'attache davantage à dénoncer le contenu idéologique des modèles de croissance, leur adoption sans nuance des catégories du capitalisme comme données naturelles et universelles, qu'à souligner les limites techniques et matérielles de l'expansion du capital. C'est au début des années 1970 que se développera la réflexion critique sur ce dernier aspect.

## ■ L'envers des Trente Glorieuses

Dans les années 1970, les écarts constatés dans la répartition des richesses, les dégâts dans le domaine de l'environnement, l'enchérissement du pétrole amènent à s'interroger sur les modèles de développement et la poursuite de la croissance. C'est dans ce contexte que le terme « développement soutenable » va apparaître et se diffuser.

### ■ Halte à la croissance ?

Le premier rapport remis au Club de Rome, groupe de réflexion international composé d'industriels, de diplomates et de chercheurs, paraît en 1972. Son titre, *The Limits to Growth*, a été traduit de manière alarmiste en français par *Halte à la croissance ?*. Ce rapport a été commandé à une équipe de chercheurs du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) dirigée par Dennis L. Meadows. Les auteurs de ce document adoptent un point de vue global et systémique. Les problèmes qui y sont considérés s'étendent à l'ensemble de la planète et agissent fortement les uns sur les autres. « Développement et environnement doivent absolument être traités comme un seul et même problème », y lit-on. D'où la nécessité de considérer une « problématique mondiale » qui est partiellement inspirée de la notion de biosphère et de l'écologie globale émergente. Cette étude s'appuie sur une des premières simulations par ordinateur d'un modèle de l'« écosystème mondial » caractérisé par cinq paramètres : la population, la production alimentaire, l'industrialisation, la pollution et l'utilisation



des ressources naturelles non renouvelables. La dynamique de ce système mondial fait que les phénomènes se renforcent et aboutissent à un cercle vicieux, à savoir une population croissante d'individus qui consomment et polluent de plus en plus dans un monde fini. Dès lors, quel que soit le scénario testé, la croissance exponentielle que connaît le système mondial conduit, à terme, à son effondrement. « Nous avons la conviction que la prise de conscience des limites matérielles de l'environnement mondial et des conséquences tragiques d'une exploitation irraisonnée des ressources terrestres est indispensable à l'émergence de nouveaux modes de pensée qui conduiront à une révision fondamentale à la fois du comportement des hommes et, par suite, de la structure de la société actuelle dans son ensemble »<sup>15</sup>.

Le rapport Meadows promeut l'idée de l'avènement d'un « état d'équilibre global », d'une « société stable ». Plus qu'une référence à Th. Malthus, sur laquelle insistent les critiques de ce rapport, c'est la thèse de l'état stationnaire, chère à J. Stuart Mill, qui, par l'entremise de l'économiste écologique Herman E. Daly<sup>16</sup>, revient sur le devant de la scène. D'une façon similaire à ce qu'écrivait en son temps le classique anglais, les auteurs du rapport Meadows notent en effet : « La population et le capital sont les seules grandeurs qui doivent rester constantes dans un monde en équilibre. Toutes les activités humaines qui n'entraînent pas une consommation déraisonnable de matériaux irremplaçables, ou qui ne dégradent pas d'une manière irréversible l'environnement, pourraient se développer indéfiniment. En particulier, ces activités que beaucoup considèrent comme les plus souhaitables et les plus satisfaisantes : éducation, art, religion, recherche fondamentale, sports et relations humaines, pourraient devenir florissantes ». En d'autres termes, le développement, qui est clairement distingué de la croissance, reste possible. La grande différence par rapport à l'analyse de J. Stuart Mill réside dans le caractère désormais volontariste de la politique à mener. La stabilité du système global impose des niveaux de population et d'investissement constants, un décalage d'une quinzaine d'années entre les mouvements de stabilisation de ces deux grandeurs devant permettre d'améliorer le niveau de vie matériel à l'échelle du globe. Ainsi, au-delà du slogan de la « croissance zéro », qui a fait l'objet de vives polémiques, y compris au sein du Club de Rome, c'est plutôt l'idée d'une redistribution des richesses au niveau mondial qui est proposée. Pour ce faire, la croissance doit se poursuivre dans les pays du Sud, au moins pendant un certain temps, tandis qu'elle doit s'arrêter dans ceux du Nord.

Ce rapport, qui a provoqué une importante prise de conscience, a ouvert un débat qui ne s'est jamais refermé depuis. Il amorce aussi un basculement institutionnel : les questions de croissance et de développement se posent désormais à l'échelle mondiale, et les instances internationales vont tenter d'organiser les discussions et de proposer des modalités d'action par une série de grandes conférences.

(15) Dennis L. Meadows et alii, *Halte à la croissance ? Enquête sur le Club de Rome*, Fayard, Paris, 1972, p. 279, 293-294 (trad. française).

(16) Herman E. Daly, « Toward a Stationary-State Economy », in John Harte et Robert H. Socolow (dir.), *Patient Earth*, Holt, Rinehart and Winston Inc., New York, 1971, p. 226-244.



## ■ La conférence de Stockholm

La première conférence de l'Organisation des Nations unies (Onu) sur l'homme et son milieu se tient à Stockholm en juin 1972. Cette réunion internationale, dont une des questions centrales est la confrontation entre « développement et environnement », voit essentiellement des oppositions entre le Nord et le Sud, mais aussi entre l'Est et l'Ouest avec l'absence de l'Union soviétique et d'un certain nombre de pays appartenant au bloc communiste, du fait de la non-reconnaissance officielle de l'Allemagne de l'Est au sein de l'Onu. La priorité donnée au développement est rappelée avec force par les représentants des pays du tiers-monde, qui ont présenté un front relativement uni. Des formules-chocs, telles que « Notre pollution, c'est la misère », marquent les esprits ; une affirmation que l'on retrouvera dans le point 4 du préambule de la déclaration de Stockholm, quand il est dit : « Dans les pays en voie de développement, la plupart des problèmes de l'environnement sont causés par le sous-développement [...] En conséquence, les pays en voie de développement doivent orienter leurs efforts vers le développement, en tenant compte de leurs priorités et de la nécessité de préserver et améliorer l'environnement. »

Depuis le début des années 1970, c'est bien ce qu'ont commencé à mettre en œuvre les pays occidentaux à l'intérieur de leurs frontières, avec la mise en place de la première génération de politiques d'environnement, qui apparaissent comme des compromis passés entre développement économique et protection de l'environnement. À Stockholm, on commence à envisager l'idée d'intégrer ces politiques à des échelles supranationales ou *via* des conventions internationales. C'est pourquoi, au terme de la conférence, la décision est prise de créer au sein de l'Onu un organe spécifique en charge des questions d'environnement : le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) voit ainsi le jour et est installé à Nairobi, au Kenya. Pendant ce temps, on assiste à une mobilisation très importante des organisations non gouvernementales qui, au fil du temps, ne se démentira plus<sup>17</sup>.

## ■ Un autre développement ?

Au cours des années 1970, au sein du champ de l'économie du développement, une distinction est aussi affirmée entre croissance et développement, et un intérêt renouvelé est accordé à la question de la redistribution des richesses. Cette réorientation ne représente pas une avancée majeure d'un point de vue théorique, mais elle a une importance pratique considérable pour les pays en développement dans la mesure où elle détermine l'affectation de l'aide internationale. Face au constat d'une paupérisation accrue, d'une croissance qui, là où elle est intervenue, n'a pas bénéficié à tous, praticiens du développement et institutions internationales reconnaissent la nécessité

de se pencher autrement sur le développement. On peut mentionner en particulier la déclaration de Cocoyoc, adoptée à un symposium organisé par le PNUE et la Cnuced (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement) en 1974, au Mexique, ainsi que la publication de la Dag Hammarskjöld Foundation intitulée *What now?* en 1975, préparée à l'occasion de la septième session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies. Ces prises de position prèchent pour un abandon des modèles prétendument universels de développement en faveur de programmes et de mesures *ad hoc*, dépendant des contextes sociaux, culturels, économiques, politiques ou encore environnementaux. De nouvelles normes y sont avancées : on parle d'écodéveloppement (voir encadré), de besoins essentiels, de participation qui, au fil du temps, donneront naissance aux notions de développement soutenable et de développement humain. Ces approches s'intéressent aux finalités et au sens du développement. Celui-ci doit être orienté vers les besoins des personnes, il doit être endogène, autonome au sens où il doit s'appuyer essentiellement sur des ressources nationales, être acceptable d'un point de vue écologique et fondé sur une transformation structurelle<sup>18</sup>. La couverture des besoins essentiels est finalement réduite, en majeure partie, à un objectif de lutte contre la pauvreté – largement définie en termes monétaires – lors du Sommet de Cancun sur le développement en 1981, orientation consacrée par la pratique de la Banque mondiale. La perspective adoptée est alors résolument économique. L'éradication de la grande pauvreté, avec la création d'emplois et la garantie de revenus, est supposée assurer une croissance soutenue grâce à l'augmentation de la demande nationale et des incitations à investir correspondantes.

### L'écodéveloppement

C'est dans les couloirs de la conférence de Stockholm, en 1972, que Maurice Strong, qui en est le secrétaire général, lance le terme d'« écodéveloppement » afin de tenter de concilier les points de vue qui s'y opposent entre le Nord et le Sud. Il s'agit en particulier que les pays du Sud, tout à leur objectif de développement, se préoccupent aussi de questions environnementales. Ignacy Sachs est l'économiste qui a attaché son nom à cette doctrine, conçue au départ pour répondre à la dynamique particulière des économies rurales du tiers-monde, avant de s'élargir et de devenir une approche générale du développement. S'inscrivant dans la perspective ouverte par les théories du développement endogène, il importe que chaque communauté définisse par elle-même son propre « style de développement », en particulier au travers d'un choix de « techniques appropriées », compatibles avec son contexte culturel, institutionnel et écologique. La croissance en tant que telle n'est pas rejetée, mais elle doit être mise au service du progrès social et de la gestion raisonnable des ressources et des milieux naturels. Les trois principales dimensions de l'écodéveloppement sont l'autonomie des décisions, la prise en charge équitable des besoins et la prudence écologique. La nécessité du développement est réaffirmée, mais cet objectif doit se décliner en une pluralité de trajectoires et une

(18) Marc Nerfin (dir.), *Another Development : Approaches and Strategies*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, 1977, p. 10.



diversité de modèles d'économie mixte. Il s'agit, déclare I. Sachs, « de renouer avec le débat des années 1950-1960 et de revenir, au moins en partie, à la base du capitalisme réformé que nous avons connu au cours des Trente Glorieuses. Né au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, ce capitalisme réformé était fondé sur trois idées : le plein emploi comme objectif central, l'État protecteur et la planification [...] Je pense que ces trois idées ont encore beaucoup à donner [...] non pas en revenant en arrière, mais en renouant avec elles, et en les corrigeant à la lumière des expériences vécues et des immenses transformations qu'a connues le monde pendant cette époque » (1).

(1) Voir Ignacy Sachs, *La troisième rive. À la recherche de l'écodéveloppement*, Boutin, Paris, 2008 ; « Le développement : une idée-force pour le XXI<sup>e</sup> siècle », in Christian Comélieu (dir.), « Brouillons sur l'avenir. Contributions au débat sur les alternatives », *Nouveaux Cahiers de l'Institut universitaire d'études sur le développement (IUED)*, n° 14, septembre 2003, p. 170-171.

La plupart des autres notions mises en avant par les tenants d'un « autre développement » connaissent des sorts similaires. Après avoir retenu l'attention, elles sont tombées dans l'oubli, n'étant plus acceptables politiquement dans le contexte de libéralisation économique des années 1980, ou au mieux sous une forme édulcorée et « économicisée » dans les programmes et la rhétorique des bailleurs de fonds et des institutions internationales. L'intérêt de promouvoir l'autosuffisance, par opposition à la dépendance dénoncée par certains théoriciens, avait ainsi été souligné lors de la réunion des pays non alignés en 1970, à Lusaka, et repris dans leur conférence de 1972, à Georgetown. Il ne s'agissait pas de promouvoir l'autarcie, mais davantage d'autonomie et un usage privilégié des ressources nationales de toute nature. Le commerce international et la coopération devaient être refondés sur des bases plus égalitaires, programme qui n'a pas résisté à la vague libérale. Seules les revendications de sécurité alimentaire restent encore largement évoquées. Quant aux tentatives d'intégrer dans les stratégies de développement les perspectives des exclus – femmes, minorités ethniques... –, loin d'entraîner un bouleversement dans la façon de penser le développement, elles se soldent par un appel à considérer leurs intérêts de façon marginale, dans des projets conçus indépendamment d'eux.

La crise traversée par le capitalisme au cours des années 1980 – avec une remise en cause de l'État-providence dans les pays industrialisés, l'échec des expériences de socialisme réel et la crise de la dette dans de nombreux pays en développement – consacre ces évolutions. L'augmentation du prix du pétrole vient renforcer l'idée d'interdépendance des pays et tend à suggérer que la dépendance est un phénomène universel, ne concernant pas les seuls pays du tiers-monde. L'idée d'une spécificité des pays en développement qui justifierait qu'une discipline particulière leur soit dédiée est peu à peu abandonnée. Les études sur le développement se trouvent marginalisées et « éclatées » en des approches partielles et spécialisées (économie du travail, finance internationale, économie publique...) qui ne prétendent pas fournir de théorie explicative d'ensemble. D'un discours de long terme sur le développement et la dynamique du capitalisme, il faut passer à des considérations plus immédiates. L'impératif d'équilibre évacue les préoccupations sur la dimension temporelle du

changement. Les pays endettés sont mis en demeure d'appliquer les politiques d'austérité demandées par le FMI. L'économie néoclassique réinvestit alors le champ du développement, au moment où s'établit le « consensus de Washington ». L'accent est mis sur l'importance de prix transparents, d'une stabilisation de la monnaie et d'une intervention réduite de l'État, politiques mises en œuvre dans le cadre des plans d'ajustement structurel. La spécificité des pays en développement est niée, de même que le caractère particulier du développement par rapport à la croissance. À une pensée de la diversité des structures et trajectoires économiques, fondatrice de l'économie du développement, se substitue l'impératif de tenir compte de l'unicité et de la finitude de la biosphère. Les considérations politiques, institutionnelles et sociales au cœur des études sur le développement sont largement éclipsées aussi au profit du discours économique, tant dans la formulation que dans les politiques de développement soutenable.

### ■ L'entrée en scène du développement soutenable

Plusieurs événements marquent la décennie 1980. La chute du mur de Berlin amène un bouleversement des équilibres géopolitiques. Si on note une relative détente du côté du nucléaire militaire, c'est du côté du nucléaire civil que la catastrophe arrive, avec l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl, en avril 1986. Il faut aussi citer la reconnaissance des problèmes globaux d'environnement. La signature, en 1987, au terme d'une dizaine d'années de négociation, du protocole de Montréal sur les substances incriminées dans la diminution de la couche d'ozone apparaît à beaucoup d'observateurs comme un premier pas vers des négociations concernant le changement climatique. Par là même, si les années 1970 ont été marquées par la peur de l'épuisement des ressources naturelles, depuis le milieu des années 1980, les doutes grandissent en ce qui concerne les limites des capacités d'épuration de la biosphère. Dans le même temps, les inégalités de richesse sont de plus en plus importantes. Les pays du tiers-monde s'enfoncent dans la crise – la chute du cours des matières premières et des produits de base, le renchérissement du pétrole, la modification de la politique financière de certains pays riches creusent la dette des pays du Sud. C'est dans ce contexte que l'expression « développement soutenable », apparue initialement dans un rapport de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)<sup>19</sup>, va être reprise par d'autres instances internationales et se diffuser dans des cercles de discussion de plus en plus larges.

---

(19) UICN, *Stratégie mondiale de la conservation. La conservation des espèces vivantes au service du développement durable*, UICN/PNUE/WWF, Gland, 1980. Voir, à ce propos, le chapitre 4.



## ■ Le rapport Brundtland

En 1983, l'Assemblée générale des Nations unies décide la création de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (Cmed), composée d'une vingtaine de membres du personnel politique des différents pays membres et placée sous la présidence de M<sup>me</sup> Gro Harlem Brundtland. Le mandat de cette commission est triple : établir un diagnostic en matière de problèmes d'environnement et de développement et faire des propositions pour une action novatrice, concrète et réaliste ; envisager de nouvelles modalités de coopération internationale susceptibles de renforcer celle-ci et de provoquer les changements souhaités ; viser à la prise de conscience et à la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés. Après cinq ans de travail, la Cmed publie en 1987 *Notre avenir à tous*, un rapport constitué de trois parties intitulées respectivement : « Préoccupations communes », « Problèmes communs », « Efforts communs ». Le contenu de cet ouvrage est une synthèse des idées de l'époque. « Nous n'avons qu'une seule et unique biosphère pour nous faire vivre », notent les rapporteurs de la Cmed<sup>20</sup>, et elle apparaît aujourd'hui bien fragile. Les questions d'environnement et de développement sont considérées de concert : certains modes de développement dégradent l'environnement, et, inversement, un environnement dégradé peut constituer un obstacle au développement. Il n'y a donc – et l'on pense au premier rapport au Club de Rome – qu'une seule crise : les différents domaines considérés (population, sécurité alimentaire, érosion de la biodiversité, énergie, pollution, etc.) sont liés les uns aux autres, ce qui amène à trouver *une* solution, laquelle n'est autre que le développement soutenable. La définition qui en est donnée au chapitre 2 est probablement celle que l'on rencontre le plus souvent dans la littérature : le développement soutenable, écrit la Cmed, est « un type de développement qui permet de satisfaire les besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs ». L'accent est d'abord mis sur la durée du développement. Une deuxième dimension à prendre en compte concerne l'équité sociale, entre les générations et à l'intérieur de celles-ci. Une troisième dimension est le respect des systèmes naturels qui nous font vivre. On les désigne généralement comme les « trois piliers » du développement soutenable.

C'est une « nouvelle ère de croissance » que la Cmed appelle de ses vœux pour répondre aux besoins humains, avançant même des objectifs chiffrés annuels de 5 % à 6 % pour les pays en développement et 3 % à 4 % pour les pays industrialisés. Il importe par ailleurs que la « qualité » de cette croissance change, d'une part, dans le respect de « la non-exploitation d'autrui » et, d'autre part, grâce à des techniques moins consommatrices d'énergie et de matière. Le progrès technique doit permettre de « produire plus avec moins », et les pouvoirs publics et l'industrie doivent intégrer l'environnement dans leurs décisions économiques. Cette croissance doit aussi

(20) Commission mondiale pour l'environnement et le développement (Cmed), *Notre avenir à tous*, Éditions du Fleuve, Montréal, 1987, p. 31-47 (trad. française).

être au service d'une conception « élargie » du développement, incluant les besoins essentiels en ce qui concerne l'alimentation, l'énergie, l'emploi, etc., un objectif qui doit être décliné différemment selon les pays concernés, puisque ceux-ci connaissent des systèmes économiques et sociaux ainsi que des conditions écologiques variables. Si certaines populations doivent adapter leur mode de vie pour qu'il soit plus respectueux de l'environnement, d'autres doivent s'efforcer de limiter leur croissance démographique. Le chapitre consacré aux espèces et aux écosystèmes fait écho aux propositions de l'UICN en recommandant notamment la mise au point de « stratégies nationales de conservation » susceptibles de rapprocher les objectifs de conservation et de développement, tout en gardant à l'esprit que la protection de la nature comporte aussi une obligation morale à l'égard des êtres vivants et des générations futures. La nécessité, d'une part, de recourir au multilatéralisme pour résoudre les problèmes internationaux et, d'autre part, d'instaurer un nouvel ordre économique international – un objectif onusien du milieu des années 1970 qui figure aussi dans le troisième rapport au Club de Rome<sup>21</sup> – est toujours à l'ordre du jour. La gestion du « patrimoine commun » (océans, espace, Antarctique) est aussi une question évoquée en fin de volume. De même figurent des recommandations portant sur les réformes institutionnelles et juridiques à mettre en œuvre, notamment à l'échelle internationale, le PNUE se voyant notamment proposer un rôle renforcé au sein du système des Nations unies.

## ■ Le Sommet de la Terre de Rio

Suggérée par les rédacteurs du rapport Brundtland, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (Cnued), appelée « Sommet de la Terre », se tient à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, soit vingt ans presque jour pour jour après la conférence de Stockholm. Par son ampleur (40 000 personnes, 108 chefs d'État et de gouvernement, 172 États représentés), elle est en son temps la réunion la plus importante organisée par l'Onu. Elle constitue le véritable lancement médiatique de la notion de développement soutenable. Parallèlement à la conférence inter-étatique officielle, il faut noter la tenue du *Global Forum*, une conférence animée principalement par des organisations non gouvernementales, mais aussi – c'est plus nouveau – par le monde des affaires<sup>22</sup>.

Au terme de cette conférence, plusieurs textes ont été adoptés. La déclaration de Rio reprend celle de Stockholm en guise de préambule et entend lui donner de nouveaux prolongements. La problématique démographique y apparaît moins préoccupante, et les références à la nature et à l'épuisement des ressources renouvelables ont presque disparu, de même que l'idée de recourir à la planification. Un plan d'action, baptisé

(21) Jan Tinbergen (dir.), *Nord-Sud : du défi au dialogue ? Propositions pour un nouvel ordre international*, Club de Rome, Dunod, Paris, 1978.

(22) Voir chapitre 5.



*Agenda 21* ou *Action 21*, volumineux pense-bête de 40 chapitres et 800 pages sans valeur juridique contraignante, liste plus d'une centaine d'actions à entreprendre pour que le développement soutenable devienne une réalité au XXI<sup>e</sup> siècle. Une estimation des besoins financiers pour la réalisation de ce programme est faite, l'évaluation est de l'ordre de 600 milliards de dollars à l'horizon 2000, ce qui correspond aux dépenses d'armement mondial. Un certain nombre d'engagements ont été pris à Rio : deux conventions-cadres ont été signées, la première relative au changement climatique, la seconde à l'érosion de la diversité biologique. La convention sur la désertification sera adoptée deux ans plus tard. On peut aussi mentionner une déclaration de principe sur la protection des forêts, non juridiquement contraignante, le projet de rédaction d'une convention sur la forêt tropicale ayant rencontré l'opposition de certains pays. On note aussi la création d'une commission onusienne du développement soutenable. Des instances similaires vont bientôt être mises sur pied au niveau national par un certain nombre d'États<sup>23</sup>.

### ■ Le Sommet mondial sur le développement soutenable de Johannesburg

32 Le Sommet mondial sur le développement soutenable a été organisé à Johannesburg, en Afrique du Sud, du 26 août au 4 septembre 2002. Initialement, l'ordre du jour de cette réunion portait sur la concrétisation des engagements pris dix ans plus tôt, lors de la conférence de Rio. Il s'agissait par ailleurs d'insister davantage sur le « pilier social » de la soutenabilité et de mettre l'accent sur la pauvreté et son cortège de précarités. Las ! Les crises financières et les problèmes de sécurité ont entre-temps accaparé l'attention. Les observateurs s'accordent pour reconnaître la faiblesse des résultats et l'absence de nouveaux engagements chiffrés de la part des gouvernements en matière de protection de l'environnement. La déclaration finale du sommet n'a fait que reprendre les déclarations internationales précédentes. De même, le plan d'action, qui a beaucoup occupé les négociations, ne comprend que des engagements chiffrés assez flous, lesquels, pour la plupart, avaient été déjà annoncés lors de précédentes rencontres internationales (déclaration de Doha, déclaration du Millénaire...). Encore une fois, on a pu mesurer l'écart entre les promesses d'aide aux pays du Sud et la réalité des montants financiers alloués – les décisions prises à Monterrey en mars 2002, dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur le financement du développement, n'ayant fait que réaffirmer un objectif assigné de longue date.

Le sommet de Johannesburg a surtout été l'occasion de la présentation des « initiatives de type II », entendons les partenariats conclus entre des gouvernements et des acteurs privés – entreprises (plus de 800 étaient présentes), organisations non gouvernementales, syndicats, etc. – pour appuyer la mise en œuvre de l'*Agenda 21*. Plus de

(23) Voir chapitre 3.



200 partenariats ont ainsi été annoncés durant le sommet de Johannesburg, processus qui se poursuit encore aujourd'hui. Si certains saluent la reconnaissance d'acteurs à part entière du développement soutenable, d'autres s'inquiètent des glissements opérés à cette occasion : il s'agit de mesures disparates, qui reposent sur des engagements volontaires, le plus souvent sans procédures d'évaluation et qui, pour beaucoup d'entre elles, peuvent s'assimiler à des actions promotionnelles.

### ■ Le *Green New Deal* : un nouvel avatar du développement soutenable ?

Depuis Johannesburg, il n'y a pas eu de nouveau sommet de l'Onu consacré exclusivement au développement soutenable. Les négociations internationales se déroulent désormais dans le cadre des Conférences des parties aux conventions sur le changement climatique et la diversité biologique<sup>24</sup>. La problématique du développement soutenable a ainsi eu tendance à se diffracter à travers des enjeux plus spécifiques et des politiques plus sectorielles.

Les choses vont-elles changer sous le coup de la crise exceptionnelle que connaît le capitalisme aujourd'hui ? Avec l'annonce des importants plans de relance élaborés par les différents gouvernements depuis l'automne 2008, il est beaucoup question de *Green New Deal*, une expression qui trouverait son origine sous la plume de l'éditorialiste du *New York Times* Thomas Friedman et qui a été reprise récemment par les institutions internationales, comme le PNUE<sup>25</sup> ou la Banque mondiale. Il faut y voir une référence au programme d'investissements massifs réalisés aux États-Unis par Franklin D. Roosevelt pour lutter contre la crise de 1929 et, plus largement, aux politiques keynésiennes mises en place dans la plupart des pays de l'OCDE pendant les Trente Glorieuses. Reste à savoir quelle est l'ampleur véritable des efforts financiers consentis en matière de « relance verte ». Une étude de la banque HSBC publiée en février 2009 chiffre ceux-ci à 430 milliards de dollars au niveau mondial, ce qui correspondrait à environ 15 % des sommes annoncées. Une autre question porte sur le sens des politiques mises en œuvre à cette occasion. Différentes versions du *Green New Deal* coexistent. L'accent est mis par les uns – néoclassiques et keynésiens de droite – sur la nécessité d'aider à l'émergence d'une « économie verte » grâce à des investissements en recherche et développement dans certaines technologies et procédés dématérialisés et/ou à basse teneur en carbone. Pour les autres – keynésiens de gauche, partisans de l'écodéveloppement –, il convient d'avoir une stratégie plus large qui prenne en compte les « trois piliers » du développement soutenable : l'intervention des pouvoirs publics ne doit pas se limiter aux secteurs économiques, mais doit aussi

---

(24) Voir chapitre 2.

(25) Edward B. Barbier, *Rethinking the Economic Recovery : A Global Green New Deal*, Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), Nairobi, avril 2009.



viser des objectifs de solidarité aux niveaux national et international de revalorisation des minimums sociaux, d'extension de nouveaux droits économiques et sociaux, etc.

## ■ L'analyse économique contemporaine et le développement soutenable

Ce débat s'enracine dans diverses approches du développement soutenable qui ont été conceptualisées au sein de la communauté des économistes depuis le début des années 1990. Si certains néoclassiques ont jugé que le rapport Brundtland adoptait une perspective trop environnementaliste, des économistes de l'écologie ont estimé qu'il faisait la part trop belle à la nécessité de la croissance. Cette divergence de jugement va se cristalliser dans l'opposition entre partisans d'une «soutenabilité faible» et tenants d'une «soutenabilité forte». On peut ajouter un troisième point de vue, moins homogène que les deux précédents, d'économistes qui profitent du débat soulevé par la soutenabilité pour s'interroger sur le sens du terme «développement» et sur les liens existant entre celui-ci et la croissance économique.

34

Ce qui sépare avant tout ces diverses conceptions, c'est ce sur quoi doit porter l'enjeu de la soutenabilité. Dans la théorie économique dominante, c'est la dynamique économique – et, plus précisément encore, la croissance – qui doit se montrer durable. C'est elle qui est censée assurer la réduction des inégalités sociales et la protection de l'environnement. Dans le cadre de l'économie écologique, c'est plutôt l'environnement qui doit être l'objet de la soutenabilité : la contrainte qui s'imposerait désormais est celle d'un transfert d'une génération à l'autre d'un ensemble d'éléments du capital naturel jugés critiques. C'est la soutenabilité de la société qui est recherchée avant tout au sein de la mouvance de l'économie du développement.

### ■ La croissance durable

Pour la théorie économique dominante, les problèmes d'environnement et de pauvreté ne pourront se résoudre qu'avec plus de croissance. Même si la question du développement soutenable s'est construite en partie sur la critique de la croissance, les économistes néoclassiques entendent proposer des modèles de croissance durable censés répondre à cet enjeu. C'est le modèle de R. M. Solow, légèrement amendé, qui constitue aujourd'hui encore l'élément central de ces propositions. Selon les néoclassiques, l'objectif de soutenabilité doit se traduire par la transmission aux générations futures d'une capacité à produire du bien-être économique au moins égale à celle des générations présentes. En d'autres termes, la soutenabilité est définie comme la «non-décroissance» dans le temps du bien-être individuel, qui peut être mesuré par le niveau d'utilité, le revenu ou la consommation individuelle. Pour atteindre cet objectif, il importe que le stock de capital à disposition de la société reste intact d'une

génération à l'autre, permettant ainsi la production d'un flux constant de richesses à travers le temps. Les capacités de production d'une économie sont constituées par le stock d'équipements, les connaissances et les compétences, le niveau général d'éducation et de formation, ainsi que par le stock de ressources naturelles disponibles. L'hypothèse retenue par les théoriciens néoclassiques est celle de la substituableté entre ces différentes formes de capital : une quantité accrue de « capital créé par les hommes » doit prendre le relais de quantités moindres de « capital naturel » (services environnementaux et ressources naturelles) pour assurer le maintien, à travers le temps, des capacités de production et du bien-être des individus. Il y a ainsi, selon R. M. Solow<sup>26</sup>, un échange qui s'effectue dans le temps : la génération présente consomme du « capital naturel », mais elle lègue en contrepartie aux générations futures davantage de capacités de production sous forme d'équipements productifs, d'éducation, de recherche.

Plusieurs hypothèses sont nécessaires pour accrédi-ter ce scénario. La première touche à l'innovation technique, qui doit fournir un ensemble de « techniques de secours » permettant la substitution entre les différentes formes de capital. La deuxième est relative à la définition d'un régime d'investissement particulier : la règle de Hartwick stipule que les rentes procurées par l'exploitation des ressources naturelles épuisables doivent être réinvesties dans du capital technique, *via* un système de taxation ou un fonds d'investissement spécifique. Troisièmement, bien que les prix soient absents du modèle de Solow – celui-ci figure une économie planifiée, un agent unique décidant seul de l'affectation des ressources –, les néoclassiques mettent en avant l'hypothèse selon laquelle l'allocation des ressources doit être réalisée par le marché. Les valeurs des différentes formes de capital doivent être déterminées par le système de prix, de même que les rapports d'échange qui vont s'établir entre celles-ci. D'où la nécessité de faire entrer à l'intérieur de la sphère marchande ce qui, au départ, lui est extérieur, en donnant un prix aux ressources naturelles et aux pollutions ; cette démarche est baptisée « internalisation des externalités ».

Dans cette version de la soutenabilité, qui est qualifiée de « faible », les contraintes qui pèsent sur la dynamique économique ne sont pas très fortes : on peut noter la réaffirmation du primat de la croissance (voir encadré ci-après), la confiance dans le progrès technique et le jeu des prix, l'intervention des pouvoirs publics – sur laquelle la nouvelle génération de modèles de croissance endogène insiste davantage – dans quelques domaines jugés stratégiques (informations en matière de réserves disponibles de ressources naturelles, aides à la recherche et à l'innovation, etc.), pour les prises de relais entre les différentes formes de capital.

(26) Robert M. Solow, « An Almost Practical Step toward Sustainability », in Wallace E. Oates (dir.), *The RFF Reader in Environmental and Resource Management, Resources for the Future*, Washington DC, 1999, p. 265.



## Le développement soutenable : une sixième étape de la croissance économique ?

Un argument souvent invoqué par les néoclassiques veut que la poursuite de la croissance aille dans le sens de la protection de l'environnement. Gene M. Grossman et Alan B. Krueger (1) ont cherché à donner une confirmation empirique de cet argument en tentant d'établir une corrélation générale, pour un certain nombre de pays, entre le revenu par habitant et des indicateurs de pollution de l'air et de l'eau. Les résultats de leur étude économétrique laissent entendre que les émissions polluantes augmentent en fonction du revenu moyen jusqu'à une certaine limite puis décroissent, traçant ainsi une « courbe en U inversé », ce que l'on désigne parfois comme une « courbe de Kuznets environnementale », du nom de l'économiste qui, dans les années 1950, avait tenté – sans succès – d'établir une relation similaire entre la croissance et les inégalités sociales. En règle générale, ce point de retournement se trouve aux alentours de 8000 dollars américains par habitant. L'explication fournie par les auteurs est que, dans les premières périodes de développement, il y a peu d'émissions polluantes du fait de la faiblesse de la production. Puis les débuts mal maîtrisés de l'industrialisation provoquent un surcroît d'effluents et de dommages à l'environnement. Enfin, les moyens financiers dégagés par l'augmentation de la richesse, le poids croissant des services dans l'économie et les changements de préférences des individus (plus portés vers la qualité de la vie à mesure que leur revenu individuel augmente) permettent de réduire les émissions de polluants. Ainsi, non seulement l'augmentation de revenu apportée par la croissance permettrait aux inégalités, à travers un « effet de percolation » (*trickle-down effect*), d'être moins criantes, mais elle contribuerait de plus à modifier les aspirations des individus, lesquels sont plus enclins à faire pression sur les gouvernements pour exiger la mise en œuvre de politiques environnementales. On peut noter que la Banque mondiale et le PNUE ont repris cet argument dans leurs rapports publiés en 1992.

Dans la thèse de Gene M. Grossman et Alan B. Krueger, on retrouve en filigrane celle développée en son temps par Walt Whitman Rostow, qui veut que le développement économique intervienne à partir d'un certain stade de l'histoire des sociétés humaines (2). Elles connaissent alors une croissance auto-entretenu et durable (*self-sustaining growth*) qui devient la « fonction normale de l'économie ». La structure de celle-ci se modifie ensuite à mesure des progrès techniques et de leur diffusion dans de nouveaux secteurs d'activité, des industries nouvelles prenant le relais d'industries anciennes et fournissant aux capitaux de nouvelles possibilités d'investissement. Le caractère novateur de la démonstration de G. M. Grossman et A. B. Krueger réside dans le fait que, contrairement à W. W. Rostow, qui, « guerre froide » oblige, était un peu dubitatif vis-à-vis des perspectives d'avenir des sociétés avancées de son temps, ces deux auteurs leur dessinent une évolution plus respectueuse de l'environnement. En d'autres termes, le développement soutenable ne figurerait-il pas ce que l'on pourrait désigner, en paraphrasant W. W. Rostow, comme la « sixième étape » de la croissance ? Le problème, ainsi qu'en conviennent G. M. Grossman et A. B. Krueger, est que cette relation « en U inversé » ne peut être généralisée. Elle ne vaut que pour quelques polluants qui ont des impacts locaux et à court terme et non, par exemple, pour les rejets de CO<sub>2</sub> ou la production de déchets ménagers, dont les quantités produites vont croissant avec le revenu par tête. Par ailleurs, quand elle est établie, cette relation ne peut être mécanique. C'est parce qu'il y a des politiques publiques qui sont menées que l'on

peut enregistrer des résultats encourageants dans le domaine de la lutte contre les pollutions. Enfin, il convient de ne pas oublier que les réductions de pollution observées par les indicateurs retenus dans les études économétriques ont pu être contrebalancées par des augmentations dans d'autres domaines, ou que les industries les plus polluantes ont pu être transférées sous d'autres latitudes.

(1) Gene M. Grossman et Alan B. Krueger, « Economic Growth and the Environment », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n° 2, mai 1995, p. 353-377.

(2) « À considérer le degré de développement de l'économie, écrit W. W. Rostow, on peut dire de toutes les sociétés qu'elles passent par l'une des cinq phases suivantes : la société traditionnelle, les conditions préalables du démarrage, le démarrage, le progrès vers la maturité et l'ère de la consommation de masse » (in Walt Whitman Rostow, *Les étapes de la croissance économique*, Le Seuil, Paris, 1962 – trad. française).

## ■ L'économie écologique et la recherche de limites à la dynamique économique

Un deuxième ensemble de travaux économiques relatifs au développement soutenable est caractérisé par la volonté de prendre en compte la spécificité des phénomènes environnementaux, jugés irréductibles à la logique marchande. Cette perspective de recherche, que l'on regroupe aujourd'hui sous le terme d'*ecological economics*<sup>27</sup>, insiste aussi sur la distinction à opérer entre croissance et développement et s'interroge sur les possibilités d'instaurer des limites en ce qui concerne l'exploitation de certaines ressources naturelles. Cette idée s'enracine dans les modèles bioéconomiques élaborés dans le domaine de la foresterie à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle et de la gestion des pêches, qui ont connu leur essor depuis les années 1960. Comme nous l'avons vu précédemment, la ressource biologique y est considérée comme une sorte de « capital naturel » dont il importe d'optimiser la gestion dans le long terme, l'objectif à atteindre étant le « rendement durable maximum » (*maximum sustainable yield*), autrement dit la consommation maximale de ressources qui peut être indéfiniment réalisée à partir du stock de ressources existant. Cette perspective, que l'on qualifie parfois de « bio-économique », ne s'inscrit pas particulièrement dans un cadre analytique hétérodoxe, mais les économistes écologistes s'y intéressent beaucoup parce qu'elle met l'accent de prime abord sur la nécessité de déterminer des limites quantitatives à l'exploitation des ressources naturelles.

Depuis vingt ans, cependant, cette réflexion sur la gestion des ressources naturelles a pris un tour nouveau avec la reconnaissance des problèmes globaux d'environnement. En l'état des connaissances, on est encore loin de pouvoir donner un contenu opérationnel à une « bioéconomie globale », si tant est que cela ait un sens. Tout au plus peut-on édicter des principes entendus, selon Herman E. Daly<sup>28</sup>, comme des

(27) Robert Costanza, Charles Perrings et Cutler J. Cleveland (dir.), *The Development of Ecological Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, 1997.

(28) Herman E. Daly, « Toward Some Operational Principles of Sustainable Development », *Ecological Economics*, vol. 2, n° 1, avril 1990, p. 1-6.



règles minimales de prudence : 1) les taux d'exploitation des ressources naturelles renouvelables doivent être égaux à leurs taux de régénération ; 2) les taux d'émission des déchets doivent être égaux aux capacités d'assimilation et de recyclage des milieux dans lesquels ces déchets sont rejetés ; 3) l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables doit se faire à un rythme égal à celui de leur substitution par des ressources renouvelables. À l'opposé de la position défendue par les économistes néo-classiques, les tenants de l'*ecological economics* avancent l'idée d'une complémentarité entre le « capital naturel » et les autres facteurs de production. D'où un modèle qualifié de « soutenabilité forte », qui repose sur la nécessité de maintenir et de transmettre, à travers le temps, un stock de « capital naturel critique » dont les générations futures ne sauraient se passer.

Si ce principe normatif est simple, sa traduction concrète est loin de l'être. La première difficulté, classique en économie, est d'identifier et de mesurer les composantes hétérogènes du capital naturel. Ce concept recouvre l'ensemble des ressources naturelles et des services environnementaux. Or, ce sont autant d'éléments qui diffèrent les uns des autres par leurs caractéristiques écologiques, les jeux d'acteurs qui les concernent et, le cas échéant, les modalités de régulation déjà en place ou qui sont en train d'être négociées. La seconde difficulté est d'appliquer à chacune des composantes de ce « capital naturel critique » une « gestion normative sous contrainte », pour reprendre les termes de René Passet<sup>29</sup>, à savoir déterminer d'abord des limites à l'exploitation des ressources naturelles, définir ensuite les conditions de répartition de cette contrainte au sein de la société qui soient les plus équitables possibles et préciser, enfin, les institutions qui permettront aux acteurs économiques de prendre des décisions optimales en fonction de ces différentes contraintes. Ce seraient ainsi trois niveaux de normes qui encadreraient l'activité économique. Or, comme l'illustrent les cas de l'érosion de la biodiversité et du changement climatique<sup>30</sup>, il y a de fortes incertitudes et controverses scientifiques sur l'existence de seuils écologiques et sur les conséquences de leur éventuel franchissement. Ces problèmes d'environnement peuvent être qualifiés d'« univers controversés ». Si l'on dispose pour ceux-ci d'une connaissance scientifique suffisante relativement à l'importance des enjeux posés et à la nécessité d'y apporter des réponses, ils restent caractérisés par des interrogations majeures en ce qui concerne leurs causes et leurs conséquences, et les responsabilités qu'il convient d'invoquer à leur égard ; les dommages environnementaux n'y sont pas directement perçus par les agents ; un jeu d'acteurs où se mêlent controverse scientifique, intérêts industriels, enjeux politiques, effets médiatiques, etc. les construit socialement ; certains intérêts concernés (les générations futures, par exemple) sont absents des négociations ou bénéficient de porte-parole contradictoires ; un apprentissage collectif, où interagissent la production de connaissances et la prise de décision, doit être mis en œuvre au sein d'institutions qui ont été créées pour ce faire. Autant de

(29) René Passet, *L'économie et le vivant*, Economica, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1996.

(30) Voir chapitre 2.

caractéristiques qui compliquent grandement l'élaboration d'une politique à même de répondre aux problèmes posés et rendent difficile l'examen de l'efficacité de cette politique.

### ■ Le développement soutenable : l'occasion de repenser ou de refuser le développement ?

Un troisième ensemble de travaux économiques met l'accent sur les questions sociales soulevées par le développement soutenable. Si certains auteurs veulent conserver l'objectif du développement en cherchant à le décliner autrement, d'autres appellent à le rejeter et à instituer d'autres perspectives de progrès social (*V. infra*, encadré « La décroissance »).

Les auteurs qui mettent l'accent sur la « dimension sociale du développement soutenable » entendent rendre compte de la multidimensionalité du développement, lequel ne doit pas être confondu avec la croissance économique, qui est mesurée au travers de la variation du PIB (*V. infra*, encadré « Indicateurs et développement soutenable »). Outre la possibilité d'aborder classiquement les questions d'équité (en les étendant désormais au domaine environnemental<sup>31</sup>), que cela soit à l'intérieur des générations ou entre celles-ci, cette perspective permet d'élargir la façon de considérer les besoins à satisfaire et la transmission d'une génération à l'autre des moyens de les satisfaire. Cette conception du développement est inspirée par les travaux d'Amartya K. Sen qui, pour appréhender correctement le bien-être des individus, propose de ne pas prendre en compte uniquement les biens ou le revenu dont ils disposent, mais aussi leurs « capacités » (*capabilities*) de faire et d'atteindre des « états d'être » donnés (se déplacer, se loger, être en bonne santé, être socialement reconnu et respecté...), des « capacités » qui sont fournies par les caractéristiques personnelles des individus, les biens qu'ils possèdent et leurs conditions socioculturelles d'existence. À partir de ce mode de raisonnement, certains économistes du développement<sup>32</sup> recommandent d'édicter des normes de soutenabilité (normes sociales minimales) relatives à l'accessibilité ou à l'équité quant aux « capacités » des individus. D'autres auteurs, plus soucieux des enjeux environnementaux, soulignent la faiblesse des réflexions d'A. K. Sen en matière de prise en compte de la nature et en appellent à un élargissement de la notion de « capacité » à des dimensions écologiques<sup>33</sup>.

(31) Pierre Cornut, Tom Bauler et Edwin Zaccai (dir.), *Environnement et inégalités sociales*, coll. « Aménagement du territoire », Université de Bruxelles, Bruxelles, 2007.

(32) Jean-Luc Dubois et François-Régis Mahieu, « La dimension sociale du développement durable : réduction de la pauvreté ou durabilité sociale ? », in Jean-Yves Martin (dir.), *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, IRD Éditions, Paris, 2002, p. 73-94.

(33) Fabrice Flipo, « Pour une écologisation du concept de capacité d'Amartya Sen », *Natures Sciences sociétés*, vol. 13, n° 1, janvier-mars 2005, p. 68-75.



## La décroissance

La décroissance a une double filiation (1) qui met l'accent tantôt sur les limites environnementales et tantôt sur les limites sociales que doivent rencontrer la croissance et le développement. Se référant principalement à l'œuvre de Nicholas Georgescu-Roegen (2), la première perspective est celle d'une décroissance matérielle et énergétique, un objectif qui doit se différencier selon les espaces économiques considérés. La diminution de l'empreinte écologique est requise pour les pays du Nord, pour permettre éventuellement son augmentation dans les pays du Sud.

L'autre racine de la décroissance est la critique culturaliste du développement. Elle a pour principale référence l'œuvre d'Ivan Illich (3). Au-delà de la critique qu'il adresse aux institutions modernes (l'école, la médecine...), accusées, à partir d'un certain seuil, de contrecarrer l'autonomie et la liberté des individus, I. Illich cherche à instituer ce qu'il nomme une société de « subsistance moderne ». Cette expression se réfère explicitement aux analyses développées par l'anthropologue Marshall D. Sahlins (4), lequel a cherché à modifier la perspective généralement adoptée en économie depuis Adam Smith quant à la rareté et à l'abondance. Alors qu'elles sont habituellement considérées comme le symbole même de la misère, M. D. Sahlins fait des sociétés primitives de cueilleurs-chasseurs qu'il a étudiées des sociétés d'abondance, au sens où ce sont la limitation des besoins et la frugalité qui y sont instituées, et non la rareté.

Comme chez les peuples étudiés par M. D. Sahlins, on doit produire pour vivre et non vivre pour produire, dans les sociétés autonomes et économes que les tenants de la décroissance appellent de leurs vœux. Ce projet de « bonne vie », vieille idée philosophique s'il en est, passe par une limitation des besoins (une « simplicité volontaire », diront certains, qui s'oppose au consumérisme) qui doit permettre une réduction du temps de travail. On peut y ajouter – cela nous ramène à la convivialité d'I. Illich – un droit d'inventaire sur le progrès technique et l'accent mis sur le localisme.

(1) Serge Latouche, *Le pari de la décroissance*, Fayard, Paris, 2006, p. 15.

(2) Nicholas Georgescu-Roegen, *La décroissance. Entropie, écologie, économie*, trad. française, coll. « La Pensée écologique », Sang de la Terre, Paris, nouv. éd., 1995.

(3) Ivan Illich, *La convivialité*, trad. française, Le Seuil, Paris, 1973.

(4) Marshall D. Sahlins, *Âge de pierre, âge d'abondance. L'économie des sociétés primitives*, trad. française, coll. « Bibliothèque des sciences humaines », Gallimard, Paris, 1976.

Une autre perspective en matière de redéfinition du développement est celle offerte par certains économistes post-keynésiens proches de l'écodéveloppement de I. Sachs<sup>34</sup>. Dans ce cadre, la croissance ne peut être confondue avec le développement, elle apparaît comme une condition nécessaire mais non suffisante. Nécessaire parce qu'elle est le signe qu'un surplus économique, un enrichissement, est dégagé; non suffisante parce qu'il convient de la mettre au service d'autres objectifs que ceux qui ont été poursuivis jusqu'alors. Cela veut dire que la production doit viser avant tout la satis-

(34) Éric Berr, « Le développement soutenable dans une perspective post-keynésienne : retour aux sources de l'écodéveloppement », *Économie appliquée*, t. LXII, n° 3, 2009, p. 221-244.



faction des besoins essentiels. Cela passe aussi par une autre répartition des richesses créées, en les redistribuant prioritairement aux moins aisés. Une telle action volontariste sur les types d'investissement à réaliser et le partage de la valeur ajoutée ne peut se concevoir sans une intervention forte de l'État et des pouvoirs publics. Ceux-ci doivent agir par le biais d'une « planification participative » et des politiques économiques, sociales et environnementales élaborées à différentes échelles territoriales, auxquelles doivent être associés étroitement des représentants de la société civile. Un point essentiel aux yeux de I. Sachs, qui peut trouver des échos chez les chercheurs qui réfléchissent aux modalités d'instauration d'une « démocratie technique », est le contrôle social de la technique, en vue d'objectifs en termes de création d'emplois et de prudence en matière environnementale.

---

## ■ Conclusion

Lancée au début des années 1980, la notion de développement soutenable a connu un succès qui ne s'est pas démenti depuis. Elle trouve ses racines dans un débat économique qui dure depuis au moins deux siècles. Ainsi, à travers le temps, on peut suivre des continuités, enregistrer des ruptures dans le fil des questionnements relatifs à l'accumulation du capital, à la croissance et au développement, dont le développement soutenable constitue un des derniers avatars. Aujourd'hui, c'est essentiellement la soutenabilité, traduite en termes de prise en compte de l'environnement, qui est questionnée par les économistes ; la notion de développement fait, elle, l'objet de beaucoup moins d'attention. On peut même dire que celle de développement soutenable a participé à la marginalisation du champ de l'économie du développement, au profit d'un discours plus global qui concerne l'ensemble des pays et des économies, dont les destinées sont intrinsèquement liées au sein d'échanges et de processus de production globalisés, et qui se trouvent confrontés aux mêmes limites physiques de la biosphère. Du fait de cette perspective, un nombre croissant d'économistes s'est intéressé peu à peu au changement climatique, plus encore qu'au développement soutenable.

Un des principaux clivages est l'opposition entre soutenabilité faible et soutenabilité forte, laquelle dépend, pour une large part, des possibilités futures qu'offrira ou non le progrès technique. Toutefois, pour intéressante que soit cette distinction, elle a tendance à cantonner le débat à un niveau macroéconomique très abstrait où la société et l'économie sont représentées comme un tout, sans grande réalité institutionnelle. On peut faire la même remarque au sujet de nombre de discours relatifs à la « croissance verte » que l'on a vu fleurir depuis quelque temps, notamment en vue de caractériser le contenu de tel ou tel plan de relance conçu en 2008-2009 pour lutter contre la crise économique. Or, il est difficile d'appréhender la question de l'innovation technique d'un simple point de vue macroéconomique. En effet, les modalités de recherche et développement, les conditions d'émergence et de diffusion des innovations, les



opportunités qu'elles offrent à certains acteurs économiques et les résistances qu'elles peuvent rencontrer vis-à-vis d'autres, l'acceptabilité sociale de telle ou telle technique, etc. vont différer grandement d'un secteur à un autre. Pour avancer dans la compréhension de ces éléments, il convient de mener des études mésoéconomiques, quitte ensuite à les considérer conjointement dans une perspective d'ensemble. Cela d'autant plus que le capitalisme ne présente pas le même visage d'un pays à un autre, il a des particularités institutionnelles – y compris quand on considère les systèmes nationaux d'innovation – qui proviennent de l'histoire et, en particulier, des différents types de compromis sociopolitiques qui y ont été passés.

### **Indicateurs et développement soutenable**

Les interrogations sur la croissance et ses limites, sur ses impacts sociaux et environnementaux, sur le développement puis, au cours des dernières décennies, sur le développement soutenable se sont toujours accompagnées d'une réflexion sur la « métrique » adaptée pour rendre compte des phénomènes étudiés. Plus récemment, les exigences croissantes d'évaluation des politiques publiques et de comparaisons internationales, notamment dans le cadre des travaux des agences des Nations unies, ont conduit à un intérêt renouvelé pour les indicateurs.

Différentes fonctions sont traditionnellement assignées aux indicateurs : révéler des phénomènes ou des évolutions, communiquer auprès du grand public et guider la prise de décision. Il est communément admis qu'un indicateur doit être mesurable, c'est-à-dire saisir des dynamiques ou des situations qui se prêtent à la quantification. Il doit avoir des fondements scientifiques, être relativement transparent et rendre compte d'objets qui ont une pertinence politique. Autant d'objectifs qui peuvent en pratique se révéler contradictoires. Les indicateurs ont, enfin, une dimension performative. Ce sont des outils d'aide à la décision qui tendent à transformer la réalité, politiques et stratégies se concentrant sur les grandeurs dont ils rendent compte, au détriment des aspects qu'ils laissent de côté.

Les indicateurs sont ainsi des constructions sociales et politiques dont l'élaboration requiert une série d'arbitrages qui ne sauraient être considérés comme uniquement techniques. Faut-il privilégier un indicateur agrégé unique qui résumera à lui seul le phénomène ou l'évolution que l'on entend appréhender, ou lui préférer une batterie d'indicateurs ? Vaut-il mieux avoir recours à une métrique unique ou à une multiplicité de mesures et d'unités ? Ce qui revient à se poser la question de la commensurabilité des éléments de nature différente, mais aussi à déterminer qui, du concepteur de l'indicateur ou de son utilisateur, opérera l'agrégation et la pondération éventuelle de ces éléments disparates dans la perspective d'une décision. Est-il par ailleurs préférable de proposer des « corrections » aux agrégats ou indices existants, avec lesquels public et politiques sont déjà familiarisés, ou de s'attacher à définir des indicateurs totalement nouveaux, utiliser les informations existantes ou recueillir de nouvelles données... ?

### **La soutenabilité économique : le PIB et ses limites**

Si la question du choix des indicateurs est apparemment ouverte, l'essentiel des débats sur ce thème, qui dépassent les cercles académiques et les milieux de l'expertise internationale, tourne autour d'une réévaluation du PIB, qui reste

la référence majeure en matière de croissance économique, de richesse et de bien-être depuis l'avènement de la comptabilité nationale. En France, le rapport de la commission Stiglitz (1) sur la mesure de la performance économique et du progrès social, présenté en septembre 2009, en a apporté une illustration récente.

Depuis le début des années 1970, les agrégats issus de la comptabilité nationale, au premier rang desquels le PIB, sont violemment critiqués (2). Les attaques portent en premier lieu sur leur réductionnisme : seules les activités et ressources marchandes sont intégrées au calcul du PIB. Nombre d'activités qui contribuent au bien-être collectif et à la cohésion sociale ne sont pas prises en compte. La croissance économique ainsi mesurée est enfin considérée comme équivalente à une augmentation de bien-être, ce qui revient à assimiler un accroissement quantitatif à un gain qualitatif. Or la croissance peut s'accompagner d'une stagnation, voire d'un creusement des inégalités ou de la persistance d'une grande pauvreté. L'environnement y est pris en compte d'une façon qui n'incite nullement à sa conservation ni à faire preuve de retenue dans la consommation de ressources. En effet, les services non marchands rendus par les écosystèmes ne sont pas comptabilisés, de sorte que leur disparition ne fait pas diminuer le PIB. Les ressources naturelles utilisées dans des processus de production sont évaluées à leur prix de marché, lequel ne reflète pas nécessairement leur valeur. Enfin, les coûts liés à la restauration de l'environnement apparaissent comme une création de valeur, alors qu'ils constituent une tentative de compenser une perte de valeur.

À la faveur de la montée des préoccupations environnementales, diverses propositions de corrections du PIB ou d'élaboration de PIB « verts » ont été avancées à la fin des années 1980. Il s'agit de déduire une partie des dommages causés à l'environnement par l'activité économique et de mieux comptabiliser les dépenses de protection et de restauration des écosystèmes dégradés. La critique du PIB comme mesure de bien-être a également conduit à des propositions de corrections « sociales » dès le début des années 1970, comme la *Measure of Economic Welfare* de William D. Nordhaus et James Tobin en 1972, qui a été reprise et développée par plusieurs auteurs par la suite, notamment Herman E. Daly et John B. Cobb avec leur *Index of Sustainable Economic Welfare* (3).

## Vers une mesure du développement : l'indicateur de développement humain

Parallèlement, les économistes et praticiens du développement, notamment au sein d'institutions internationales, ont pointé le fait que la croissance mesurée par le PIB ne constituait pas une réponse suffisante ni appropriée aux problèmes de développement, notamment à la pauvreté, et qu'une autre politique et d'autres indicateurs étaient nécessaires.

Les économistes et statisticiens indiens ont joué un rôle pionnier à cet égard en cherchant, dès le début des années 1960, des indicateurs susceptibles de rendre compte des inégalités de répartition du revenu (4). Les travaux sur les inégalités et la mesure de la pauvreté développés par Anthony B. Atkinson à partir du début des années 1970 (5), poursuivis et complétés par les travaux d'Amartya K. Sen sur la notion de « capacités », ont permis l'émergence de la notion de développement humain au début des années 1990. Il s'agit du développement qui permet à la population d'« accéder aux revenus et à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé et à un environnement propre ne présentant pas de danger [...] et également [d']avoir la possibilité de participer pleinement aux décisions de la communauté et de jouir des libertés humaines, économiques et politiques ».



L'indicateur de développement humain (IDH) a été proposé pour la première fois dans le rapport sur le développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) de 1990 (6). Il s'agit d'un indice composite calculé à partir de l'espérance de vie, du taux d'alphabétisation et du PIB par tête. Cet indicateur s'est rapidement imposé, mais son calcul n'a pas évolué, alors que sa formulation initiale avait été présentée comme un point de départ susceptible de raffinement au fil du temps. La prise en compte de considérations environnementales est ainsi une des voies d'amélioration suggérées.

## Quelle métrique pour le développement soutenable ?

Au-delà des projets et propositions divers d'indicateurs de bien-être et de développement, une des questions plus fondamentales qui divise aujourd'hui à propos de l'évaluation du développement soutenable est celle de la métrique. Les tenants de la « soutenabilité faible » tendent à considérer que l'expression monétaire de la valeur des différentes formes de capital – dont le capital naturel – s'impose, tandis que les adeptes de la soutenabilité forte soulignent son réductionnisme et son inadéquation pour rendre compte des dimensions proprement physiques du développement. Un certain nombre de travaux dans le champ de l'*ecological economics* cherchent à appréhender le développement dans ses limites énergétiques et matérielles et à pointer les consommations et dégradations diverses dont il s'alimente. Il s'agit d'étayer les appels à la dématérialisation et à l'adoption de modes de production et de consommation plus frugaux. On peut citer dans cette veine les travaux pour l'Institut de Wuppertal d'Ernst Ulrich von Weizsäcker et l'analyse éco-énergétique, inspirée par l'écologie de Howard Thomas Odum. Au-delà des slogans – Facteur 4, Facteur 10, qui expriment par combien il faudrait diviser la consommation de matières premières en vue d'un développement soutenable – parfois repris lors des grandes conférences, la notoriété de ces travaux reste limitée. Seule l'empreinte écologique proposée par l'organisation *Redefining Progress*, qui traduit en emprise spatiale les flux de matière et d'énergie consommés chaque année, a connu un certain succès médiatique au-delà des cercles de l'évaluation environnementale.

## La dimension environnementale du développement soutenable et l'empreinte écologique

L'empreinte écologique d'une population peut être définie comme la « surface terrestre et aquatique biologiquement productive nécessaire à la production des ressources consommées et à l'assimilation des déchets produits par cette population, indépendamment de la localisation de cette surface » (7). Si on la compare à la capacité de l'environnement à servir de support aux activités humaines, traduite elle aussi en termes spatiaux, cela donne une estimation de la soutenabilité de l'exploitation de l'environnement. Cet indicateur est mobilisé dans des comparaisons internationales. Il permet de pointer le fait que le développement de certains pays s'effectue au détriment d'autres, quand la « consommation d'espace » liée à leurs modes de production et de consommation excède la taille du territoire national. Cette situation, dite de dépassement écologique, est interprétée comme un symptôme de non-soutenabilité. Les hypothèses à la base du calcul de cet indicateur ont été largement contestées. Il repose sur des faisceaux de présomptions relatives à des domaines de l'écologie globale dominés par une incertitude radicale ou par des controverses scientifiques persistantes. Il est en outre finalement assez difficile à interpréter, la compréhension intuitive que l'on peut avoir de ses résultats n'étant pas forcément exacte et les modalités de son calcul étant souvent mal comprises et maîtrisées par ses commentateurs. Pourtant, un lancement médiatique habilement

orchestré et, surtout, la reprise de l'indicateur par le WWF (*World Wide Fund for Nature*) dans son rapport *Planète vivante*, ainsi qu'une publicité importante faite des résultats de ce dernier au moment du sommet de Johannesburg en 2002, ont contribué à sa notoriété.

En tout état de cause, la conversion d'éléments variés en une seule unité, qu'il s'agisse de la monnaie, de la masse, d'une mesure quelconque de l'énergie ou encore d'hectares globaux comme dans l'empreinte écologique, revêt toujours un caractère réducteur. Les unités physiques ne permettent pas de rendre compte des préférences et valeurs de la société, les activités ne sont jugées qu'à l'aune de leurs impacts physiques et matériels, et, à emprise ou empreinte égale, sont jugées équivalentes. Le moyen d'échapper à ce réductionnisme et de rendre compte de la multiplicité des facettes du développement soutenable est de proposer des ensembles ou tableaux de bord d'indicateurs, comme l'a fait notamment la Commission du développement durable des Nations unies en 1996, 2001 et 2006 et comme s'attache à le faire la Commission européenne (8), solution qui, si elle est jugée moins élégante du fait de la multiplicité des critères à considérer, a le mérite du pragmatisme.

(1) Joseph E. Stiglitz, Amartya K. Sen et Jean-Paul Fitoussi, *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, présidence de la République, ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, septembre 2009.

(2) Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, coll. « Repères », La Découverte, Paris, 2005 ; Dominique Méda, *Au-delà du PIB. Pour une autre mesure de la richesse*, coll. « Champs actuel », Flammarion, Paris, 2008.

(3) Herman E. Daly et John B. Cobb, *For the Common Good : Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*, Beacon Press, Boston, 1989.

(4) Meghnad Desai, « Human Development : Concepts and Measurement », *European Economic Review*, vol. 35, n° 2-3, avril 1991, p. 350-357.

(5) Anthony B. Atkinson, « On the Measurement of Inequality », *Journal of Economic Theory*, vol. 2, n° 3, septembre 1970, p. 244-263.

(6) Sudhir Anand et Amartya K. Sen, « Human Development Index : Methodology and Measurement », Human Development Report Office Occasional Papers, n° 12, Programme des Nations unies pour le développement, New York, juillet 1994.

(7) Mathis Wackernagel et William E. Rees, *Our Ecological Footprint : Reducing Human Impact on Earth*, New Society Publishers, Gabriola Island, Philadelphie, 1996 ; Aurélien Boutaud et Natacha Gondran, *L'empreinte écologique*, coll. « Repères », La Découverte, Paris, 2009.

(8) Voir, par exemple, Eurostat, *Measuring Progress Towards a More Sustainable Europe*, 2007.



CHAPITRE 2

# L'actualité des conventions sur le climat et la biodiversité. Convergences et blocages

**CATHERINE AUBERTIN ET MICHEL DAMIAN**

La coopération intergouvernementale a permis de conclure, pour l'essentiel au cours du dernier demi-siècle, près de 1 000 conventions et accords multilatéraux construisant le volet « environnement » du développement soutenable. Deux de ces accords – la Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la Convention sur la diversité biologique (CDB) – sont emblématiques, parce qu'ils concernent les deux grands visages de la crise écologique : les modifications climatiques, qui pourraient être de grande ampleur du fait de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES) ; la perte de la diversité biologique, avec l'extinction de nombreuses espèces et la destruction de services écosystémiques.

Ces deux conventions, négociées à partir de la fin des années 1980, ont été signées lors de la Conférence mondiale sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro en juin 1992. Dans un article précédent<sup>1</sup>, nous avons étudié la construction sociale de ces conventions dans leur dimension historique et leur convergence vers la création de « marchés », largement encadrés par la puissance publique, pour les permis d'émissions de gaz à effet de serre et les ressources génétiques.

Vingt années après les premières négociations, les politiques internationales du climat et de la biodiversité sont aujourd'hui à un tournant. Tout d'abord, les solutions préconisées, qu'elles relèvent de la contrainte ou d'une libre participation au marché, se montrent peu applicables, difficilement généralisables, souvent contestées, les pays étant généralement incapables de remplir leurs objectifs. Les objets traités, définis à l'origine sur des bases scientifiques – réduction des émissions de GES sur la base d'un équivalent carbone, protection des écosystèmes, espèces et gènes –, gagnent en

(1) Catherine Aubertin, Jean-Charles Hourcade et Franck-Dominique Vivien, « Les conventions sur le climat et la diversité biologique : instruments de coordination internationale », in Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien (dir.), *Le développement durable. Enjeux politiques, économiques et sociaux*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 2006, p. 49-74.



complexité au fil de négociations sans cesse élargies à des thématiques nouvelles de plus en plus englobantes. L'arrivée de nouveaux acteurs comme les « pays émergents » et les « peuples indigènes » sur la scène des négociations déstabilise celles-ci et brouille un peu plus encore les relations entre science et action. Différentes valeurs et représentations s'affrontent dans ces forums hybrides. Enfin et surtout, avec la prise de conscience d'une Terre finie dominée par l'homme, et devant la réalité des risques et l'urgence de l'action, les termes mêmes du débat ont changé. Les problèmes d'environnement global ne peuvent plus être traités comme des défaillances du marché susceptibles d'être supprimées par des incitations économiques. L'horizon de traitement des changements climatiques est désormais celui d'une nouvelle phase du capitalisme.

Ce chapitre se propose de rendre compte de l'évolution des controverses, analyses et politiques engagées ou suggérées autour de ces deux grandes conventions. Nous rappellerons tout d'abord le décalage croissant entre les préoccupations initiales et l'avancée des débats. Nous analyserons ensuite les thèmes qui constituent les points d'achoppement des négociations, puis les convergences des conventions vers ce qui pourrait être un régime international du développement soutenable. Dans une dernière partie, nous nous interrogerons sur le rôle de ces conventions dans la mise en place d'un nouveau régime de croissance susceptible de répondre aux enjeux de la dégradation environnementale.

## ■ Les malentendus des conventions

La rédaction des deux conventions reflète, d'une part, le contexte économique libéral de l'époque, confiant dans les capacités des marchés à apporter des solutions et, d'autre part, la recherche de compromis afin d'emporter les signatures des pays du Sud<sup>2</sup> dans un contexte géopolitique mouvant. Pour la Convention climat, les contraintes de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre ont été sous-estimées, et les premières négociations sont restées cantonnées dans la rationalité scientifique et économique des pays industrialisés. Pour la Convention sur la diversité biologique, les anticipations économiques liées à l'essor des biotechnologies et à la participation des populations à l'usage soutenable des ressources se sont révélées excessives.

(2) Ces pays du Sud sont loin d'être homogènes et s'organisent selon leurs intérêts. Dans la négociation climat, ils constituent le bloc G 77 + Chine et, dans la négociation sur la diversité biologique, le groupe des Mégadivers. Les conventions n'utilisent pas les termes « Nord-Sud », mais « pays développés » et « pays en développement ».



## ■ La Convention sur le climat : des contraintes sous-estimées

Le diagnostic sur les causes et les impacts du changement climatique est pour l'essentiel acquis dès 1990, à la suite de la publication du premier rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (Giec). Ce groupe d'experts venus du monde entier avait été créé en 1988, principalement à l'initiative des États-Unis, autour de trois grands thèmes de travail : les sciences du climat, les impacts du changement climatique et les stratégies de réponse à celui-ci.

La concentration croissante des GES depuis la révolution industrielle, liée au mode de consommation énergétique, empêche l'atmosphère de renvoyer vers l'espace l'énergie solaire dans des proportions qui entraînent un réchauffement climatique susceptible de menacer les conditions de vie sur Terre. À la suite des travaux des scientifiques, déjà alarmants, l'Assemblée générale des Nations unies crée, en décembre 1990, une commission intergouvernementale chargée de négocier une convention sur les changements climatiques, l'*International Negotiation Committee* (INC). En moins de dix-huit mois de travail et six réunions, cette commission va rédiger le document phare de la politique climatique mondiale, la Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques, soumise à la signature des chefs de gouvernement lors de la conférence de Rio, en juin 1992.

### **Enjeux environnementaux et enjeux économiques**

Dès les premières négociations, la question climatique est l'objet d'une lecture tranchée entre, d'un côté, les États-Unis et, de l'autre, l'Europe et le reste des pays occidentaux<sup>3</sup>. La plupart des gouvernements, négligeant les approches qui remettaient en cause les modes de croissance largement diffusés dans les années 1970, voyaient le problème du changement climatique essentiellement en termes de pollution. Les États-Unis, quant à eux, avaient déjà perçu les enjeux à travers le prisme de leur politique interne, en termes d'indépendance énergétique et de calcul des coûts et des bénéfices liés à leurs engagements.

L'Europe défendait déjà, comme elle le fera toujours par la suite, la nécessité de définir un objectif quantifié de stabilisation des émissions, ainsi que l'établissement d'un calendrier pour leur réduction. Les États-Unis critiquaient cette proposition comme étant une approche « par le haut » rigide et inéquitable, ne tenant pas compte des spécificités nationales et des différences de coûts de mise en œuvre entre pays. Ils soutenaient que la convention devait adopter une approche « par le bas » qui encourage le développement d'une meilleure information, de stratégies et de plans d'action nationaux. Dès 1990, toujours préoccupés par les coûts économiques, ils suggèrent

(3) Daniel Bodansly, «The United Nations Framework Convention on Climate Change : A Commentary», *Yale Journal of International Law*, vol. 18, 1993, p. 451-558.



de mettre en œuvre un système de permis d'émissions négociables, de manière à diminuer les coûts globaux de la réduction des émissions. Cependant, ils deviendront rapidement neutres sur cette question, lorsqu'ils réaliseront qu'un système de permis implique obligatoirement la fixation d'un plafonnement des émissions.

La convention est ratifiée actuellement par 192 États (les parties à la Convention). Elle vise la réduction des émissions de GES, ce que l'on appelle l'atténuation ou la « mitigation ». Mais elle ne prévoit aucun engagement pour les pays signataires. Elle ne propose aucune mesure de contrôle de la production des substances polluantes. Elle interdit même le contrôle du commerce des produits contenant, ou susceptibles d'émettre, des GES. Les pays du Sud, très présents lors des réunions, ont réussi à imposer le principe qui structure encore aujourd'hui les négociations : la responsabilité historique des pays industrialisés pour 80 % des émissions de GES cumulées depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle. Ce « principe de responsabilité commune mais différenciée » explique que seuls des pays développés se soient par la suite – au cours de difficiles négociations – engagés à réduire leurs émissions.

C'est le protocole de Kyoto, adopté en 1997 et ratifié par 190 États, qui a défini des engagements chiffrés de réduction des émissions pour un groupe de 37 États (tous les pays industrialisés, sauf les États-Unis, plus essentiellement la Russie). Ces États – listés dans une annexe du protocole et nommés pour cela « pays de l'Annexe 1 » – se sont engagés à réduire collectivement leurs émissions de 5,2 % par rapport à 1990 sur la période 2008-2012. Pour arriver à cet accord, trois mécanismes de flexibilité offrent aux pays défaillants plusieurs possibilités d'ajustement. Ainsi est créé le marché international des permis d'émissions négociables, qui permet aux pays ne pouvant soutenir l'effort prévu de réduction d'acquiescer des crédits auprès de pays plus vertueux (voir encadré ci-après). Le mécanisme de mise en œuvre conjointe et le mécanisme de développement propre (MDP) permettent à un industriel d'atteindre ses objectifs en finançant un investissement propre hors de son pays, dans les pays de l'Est pour le premier, dans un pays du Sud pour le second, et d'obtenir ainsi des crédits pour les tonnes de CO<sub>2</sub> évitées à l'atmosphère, qui viennent en déduction de ses obligations de réduction d'émissions. Le MDP a été proposé dans une perspective de développement, afin de financer des baisses d'émissions dans les pays du Sud et d'attirer des financements additionnels à l'aide publique<sup>4</sup>.

(4) Sur ces mécanismes, voir Aurélie Vieillefosse, *Le changement climatique. Quelles solutions ?*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 2009.

## Le marché du carbone : bilan et perspectives

Le marché du carbone repose sur deux grands piliers : 1) la fixation par l'autorité politique d'une quantité de pollution autorisée à être émise dans un espace géographique donné, ce que l'on appelle des quotas ou permis d'émission; 2) la possibilité d'échanger ces quotas, de telle sorte que les permis deviennent négociables. Ce système, dénommé *cap-and-trade*, présente en théorie deux grands avantages. Il permet tout d'abord de contingerer strictement les quantités de polluants émis et de resserrer continûment ces dernières si besoin est, à condition bien sûr que la société le décide. Il permet ensuite, grâce à l'échange des quotas ou permis, de minimiser le coût total de lutte contre la pollution en réalisant les réductions d'émissions là où elles sont les moins coûteuses. Le système des permis introduit donc à la fois de l'efficacité économique et de la flexibilité pour les acteurs.

Les États-Unis ayant refusé de signer le protocole de Kyoto en décembre 1997, le marché de référence est le marché européen. Le système communautaire d'échange de quotas d'émissions, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, est le premier mécanisme international *cap-and-trade*, chaque quota donnant le droit d'émettre une tonne de CO<sub>2</sub>. Les émissions de quelque 10 000 installations situées sur le territoire des vingt-sept États membres de l'UE ont été plafonnées. Les installations concernées appartiennent aux secteurs les plus énergivores : principalement le secteur de l'énergie (plus des deux tiers des quotas alloués), ainsi que la production d'acier, de métaux ferreux, de ciment, de verre et de papier. Durant la phase initiale de mise en œuvre du système, de début 2005 à fin 2007, les émissions ont été réparties entre les États membres et allouées aux entreprises des secteurs concernés, après avoir été plafonnées au plan européen à un niveau peu contraignant (2,1 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub> par an). Pour la deuxième phase du marché, du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2012, les émissions de CO<sub>2</sub> ont été contingentées un peu plus sévèrement, d'environ - 10 % par rapport à la phase initiale. C'est au cours de la période post-Kyoto, après 2012, que les objectifs d'émissions devraient être durcis. L'UE a décidé, au cours de la troisième phase, de 2013 à 2020, de diminuer les émissions de 20 % par rapport à l'année 1990, avec un resserrement des quotas alloués d'environ - 1,7 % chaque année jusqu'en 2020.

Ce système communautaire d'échange de quotas représente l'essentiel de ce que l'on entend par « marché du carbone ». En 2008, les transactions de quotas sur le marché européen se sont élevées en volume à environ 3 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub>, pour une valeur de 91 milliards de dollars, alors que les autres marchés de quotas en cours de développement – notamment aux États-Unis, en Australie, au Canada, au Japon – ont représenté moins d'un milliard (1). À côté des quotas négociables, le protocole de Kyoto a autorisé deux autres mécanismes de flexibilité dits « de projet ». Des exploitants (actuellement des entreprises, mais il pourrait s'agir également d'États) peuvent obtenir des crédits d'émissions – dits « unités de réduction certifiées des émissions » ou URCE – en investissant dans des projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre soit dans les pays en développement (mécanisme de développement propre – MDP), soit au sein des pays industrialisés et des économies en transition (mise en œuvre conjointe – Moc). En 2008, ces transactions de projets ont représenté des échanges de presque 7 milliards de dollars pour le MDP et de moins de 300 millions dans le cadre de la Moc. Il y a enfin un dernier marché du carbone, le marché appelé « secondaire », sur lequel s'échangent entre entreprises les crédits générés par le MDP. Il s'agit d'un marché uniquement



financier (et, donc, sans aucune contribution à la réduction des émissions), dont le volume des transactions a atteint 26 milliards de dollars en 2008. L'ensemble de ce que recouvre le marché dit du carbone a ainsi représenté, en 2008, des échanges pour une valeur totale de 126 milliards de dollars, dont 73 % pour le marché des quotas européens, autour de 6 % pour le MDP et un peu moins de 21 % pour le marché uniquement financier d'échanges de crédits MDP entre entreprises.

Ces chiffres renseignent imparfaitement sur l'efficacité économique et environnementale du système *cap-and-trade*, qui doit être présentée avec précaution. Dans un premier temps, le prix au comptant des quotas européens a grimpé jusqu'à 30 euros, puis il est tombé à presque zéro; à la fin 2009, il fluctue autour de 13-15 euros, un repli imputable pour partie à la contraction de l'activité économique dans les secteurs soumis au plafonnement. Au stade actuel, le système est difficile à évaluer : selon le regard porté, le verre peut être considéré comme à moitié plein ou aux trois quarts vide.

D'un côté, le marché des permis donne un prix à la pollution, auparavant gratuite (2). Ce prix donné au carbone, même faible, induit une modification perceptible des comportements. Par exemple, dès la première période du système européen de quotas de CO<sub>2</sub>, la plupart des entreprises françaises ont réduit l'intensité de leurs émissions et ont davantage investi pour diminuer celles-ci (3). Mais, en outre, le marché des permis n'a pas encore démontré sa capacité à promouvoir significativement des innovations à basse teneur en carbone. Même un prix élevé de celui-ci – résultant d'un durcissement des objectifs quantifiés, dont on est fort loin – ne suffirait vraisemblablement pas à développer des innovations technologiques encore très éloignées du stade commercial (4). Ces marchés de permis témoignent d'une nouvelle conception de la régulation, « légère » dans le sens où elle n'effraie pas les intérêts dominants, dont la finalité semble plus être l'instrument en lui-même que la performance environnementale (5). Le système est par ailleurs fortement critiqué aux États-Unis par des professionnels de l'énergie et du secteur électrique : la régulation de la pollution de l'air a été mise en œuvre, pour l'essentiel, sans que l'on ait besoin de recourir aux marchés de permis; il n'y a, pour l'instant, aucune technologie disponible pour réduire massivement les émissions, le marché des permis n'y changera donc rien. Plus généralement, on peut douter que les marchés de droits d'émission puissent efficacement contingenter la pollution – et, dans le cas du CO<sub>2</sub>, aider à « décarboner » deux siècles de capitalisme – sans devenir une entrave sévère au développement économique (6).

(1) Karan Capoor et Philippe Ambrosi, *État et tendances 2009 du marché du carbone. Résumé*, traduction en français du premier chapitre de « State and Trends of the Carbon Market 2009 », Institut de la Banque mondiale, Washington, mai 2009.

(2) Il convient cependant de rappeler que l'OCDE, au milieu de la décennie 1970, caractérisait les marchés de permis comme de « véritables droits à polluer », pour lesquels il pouvait apparaître « choquant [de] vendre à une minorité le droit de nuire à la majorité » (OCDE, *Le principe pollueur-payeur : définition, analyse, mise en œuvre*, OCDE, Paris, 1975, p. 30-31).

(3) Service des études et statistiques industrielles (Sessi)-Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Le 4 Pages des statistiques industrielles*, n° 229 et 243 (2007, 2008).

(4) Jim Watson, « Setting Priorities in Energy Innovation Policy : Lessons for the UK », Discussion Paper 2008-08, Belfer Center for Science and International Affairs, Cambridge (Massachusetts), août 2008.

(5) Jan-Peter Voß, « Innovation Processes in Governance : the Development of "Emissions Trading" as a New Policy Instrument », *Science and Public Policy*, vol. 34, n° 5, juin 2007, p. 340.

(6) Johann Dupuis, *Analyse politique des conditions de succès et d'échec des marchés de droits d'émission*, coll. « Travail de science politique », n° 34, université de Lausanne, 2008.

## Des objectifs modestes sans cesse repoussés

Le protocole de Kyoto a été envisagé comme une première étape pour la maîtrise du réchauffement climatique. Bert Bolin, le premier président du Giec, estimait en janvier 1998 que celui-ci permettrait de ramener la concentration de l'atmosphère en CO<sub>2</sub>, mesurée en ppm<sup>5</sup>, de 383,5 à 382 en 2010, une mesure à peu près insignifiante<sup>6</sup>. À beaucoup plus long terme, en 2100, la modélisation proposée par William D. Nordhaus et Joseph Boyer aboutissait à une réduction du réchauffement anticipé « excessivement modeste » de 0,03°C<sup>7</sup>. Dix ans après Kyoto, même ces objectifs modestes seront difficilement tenus.

Les ambitions originelles, témoignant de positions bienveillantes et non de calculs économiques, se sont révélées irréalistes. En juin 1988, à la conférence de Toronto (organisée par l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations unies pour l'environnement), les participants s'accordaient sur une réduction de 20 % des émissions de CO<sub>2</sub> entre 1988 et 2005. Mais, à la fin 2004, après deux accords climatiques (la convention et le protocole) et l'annonce de nombreux objectifs unilatéraux de réduction, les émissions globales auront augmenté de 32 % par rapport à l'année 1988. En octobre 1990, l'Union européenne proposait, quant à elle, de stabiliser ses émissions à leur niveau de 1990, au plus tard pour l'an 2000, et demandait même que cet objectif s'impose à tous les pays industrialisés. En 2006, les émissions de l'Union à quinze – engagée à une réduction de 8 % entre 1990 et 2012 – n'avaient pourtant diminué que d'un peu plus de 2 % par rapport à leur niveau de 1990.

Pour les pays qui ont ratifié le protocole de Kyoto, l'objectif de réduction de 5,2 % des émissions agrégées en 2012 par rapport au niveau de 1990 devrait cependant être atteint, et même dépassé si la récession économique perdure ou s'amplifie. Mais, individuellement, des signataires de Kyoto et de grandes économies de l'OCDE, dont l'Espagne, le Portugal, le Canada et l'Australie, devraient excéder de plus de 20 % les objectifs de réduction acceptés en 1997.

Si les États-Unis avaient ratifié le protocole de Kyoto, ils auraient dû diminuer leurs émissions de 7 % en cinq années, de 2008 à 2012. La nouvelle loi sur le changement climatique en discussion au Congrès en 2009, la proposition Waxman-Markey,

(5) ppm : partie par million. Le niveau de concentration de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) dans l'atmosphère se calcule en parties par million en volume, soit en nombre de molécules de CO<sub>2</sub> par million de molécules d'air sec. La concentration atmosphérique des GES est actuellement proche de 385 ppm pour le CO<sub>2</sub> et tournerait autour de 100 ppm pour les autres gaz. Selon les derniers travaux du Giec, une stabilisation des émissions à 445-490 ppm équivalent CO<sub>2</sub> (tous gaz à effet de serre confondus) en 2050 entraînerait une élévation des températures comprise entre 2°C et 2,4°C. On serait donc déjà au-dessus de 450 ppm équivalent CO<sub>2</sub>, c'est-à-dire au-dessus de la borne à ne pas dépasser en 2050 si l'on veut maintenir à cette date le réchauffement en dessous de 2°C, objectif du G 8, depuis peu partagé par les grands émetteurs de CO<sub>2</sub> du Sud.

(6) Bert Bolin, « The Kyoto Negotiations on Climate Change : A Science Perspective », *Science*, vol. 279, n° 5349, 16 janvier 1998, p. 331.

(7) William D. Nordhaus et Joseph Boyer, *Warming the World : Economic Models of Global Warming*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts), 2000, p. 152.



devrait retenir un objectif beaucoup plus faible : ramener en 2020 les émissions américaines à leur niveau de 1990. La modestie de l'objectif ne doit cependant pas masquer l'ampleur de la tâche qui attend les États-Unis pour les dix prochaines années, puisque, de 1990 à 2007, les émissions de GES y ont augmenté de 20,2 %.

Il est alors frappant de constater, d'un côté, la modestie des réductions escomptées d'ici à 2020 et, de l'autre, les ambitions à l'horizon 2050, avec des diminutions proposées qui vont jusqu'à plus de 80 %, y compris aux États-Unis. Plus personne ne semble croire à une diminution forte des émissions mondiales sans la mise en œuvre de technologies qui ne seront pas disponibles au stade commercial avant plusieurs décennies. L'UE est le seul grand acteur, dans le cadre de son « paquet énergie-climat » adopté par les vingt-sept États membres le 12 décembre 2008, à avoir décidé de réduire d'ici à 2020 ses émissions de 20 % par rapport à 1990. À l'échelle de la planète, les ambitions fortes sont pour plus tard, au milieu du siècle.

L'accord de la quinzième Conférence des parties de la Convention climat, qui s'est tenue à Copenhague en décembre 2009, est une simple déclaration politique de trois pages qui ne précise aucun engagement chiffré d'objectifs de réduction des émissions, aucun mécanisme contraignant, aucun système de contrôle des performances. Les objectifs de réduction pour 2020, communiqués par plusieurs pays au secrétariat de la Convention climat à la fin janvier 2010, sont nettement insuffisants. Notamment, les engagements de l'ensemble des pays développés, de - 15 % à - 18 %, sont loin des 40 % de réduction que le Giec estime nécessaires pour rester en dessous du chiffre cible de 2°C de réchauffement. Ils conduiraient à un réchauffement supérieur à 3°C.

### ■ La Convention sur la diversité biologique (CDB) : les espoirs déçus

Ici, les causes et les solutions à apporter à l'érosion de la biodiversité ne sont pas acquises dès le début des négociations, mais les intérêts économiques et les préoccupations sociales autour des ressources génétiques et de la biosécurité sont d'emblée présents. C'est le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), et non l'Assemblée générale des Nations unies, qui préside à la rédaction de la Convention sur la diversité biologique. Dès 1987, deux groupes d'experts sur la biodiversité et sur les biotechnologies sont créés. Tout aussi rapidement rédigée que la Convention climat, la CDB porte la marque des grands organismes de protection de la nature comme l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)<sup>8</sup>. Elle rend compte également des intérêts stratégiques que sont la garantie de l'accès aux ressources génétiques et l'extension des systèmes de propriété intellectuelle aux innovations biotechnologiques. Les revenus tirés de l'exploitation des ressources génétiques sont supposés contribuer au financement de la protection des écosystèmes.

(8) Voir chapitre 4.

La convention promeut aussi un usage soutenable de la biodiversité qui passe par la participation des populations autochtones et locales. Mêlant les préoccupations financières, écologiques et sociales, la convention est ainsi pionnière en matière de développement soutenable.

### **Une distribution de droits de propriété intellectuelle**

Contrairement à la Convention climat, que l'on peut présenter comme une suite d'engagements plus ou moins respectés sur des seuils de réduction d'émission de GES entre pays industrialisés, la Convention sur la diversité biologique s'affirme dès ses débuts comme un affrontement pour l'accès à l'information génétique entre pays du Sud, supposés riches en biodiversité, et pays du Nord, supposés riches en technologies. Avec le boom du génie génétique de la fin des années 1980, les ressources génétiques, surtout issues des forêts tropicales et associées à des savoirs locaux, sont devenues un gisement de matières premières, une source majeure d'innovation et, donc, un objet de convoitise pour les industries des pays du Nord, les pays du Sud dénonçant en retour des pratiques de biopiraterie. Très vite, la CDB s'éloigne de sa vocation initiale de conservation des espaces et des ressources naturelles pour adopter une rhétorique hostile aux représentants de l'industrie. Sont dénoncées les firmes internationales qui veulent s'accaparer le vivant par les droits de propriété intellectuelle et contrôler l'agriculture mondiale en diffusant des organismes génétiquement modifiés (OGM)<sup>9</sup>.

55

Les engagements chiffrés sont alors rares, d'autant plus qu'il est difficile de définir, quantitativement comme qualitativement, la biodiversité. L'expertise scientifique est foisonnante, mais n'est pas unifiée grâce à l'adoption d'un étalon de mesure comme l'équivalent carbone, ni organisée dans une structure institutionnelle légitime comme le Giec. Énormément d'énergie et de temps sont alors consacrés à des batailles de chiffres et de définitions. Les rares objectifs, comme celui de ralentir l'érosion de la biodiversité en 2010, énoncé lors du sommet de Johannesburg en 2002, semblent de l'ordre de l'incantation. Au lieu d'une réduction du problème de l'érosion à des objectifs quantifiés à atteindre, les négociations de la CDB s'ouvrent sur les conditions de valorisation commerciale des ressources génétiques.

La CDB a ainsi promu des contrats bilatéraux entre fournisseurs et demandeurs de ressources génétiques, afin de permettre le « partage juste et équitable des avantages ». La généralisation des droits de propriété sur le vivant comme outils de conservation assure la base de l'édifice. Trois types de droits de propriété ont été consacrés : la souveraineté des États sur leurs ressources biologiques et génétiques a été affirmée ; les protections juridiques sur les innovations biotechnologiques, comme les systèmes des

---

(9) Amandine Bled, « L'influence des firmes sur les négociations internationales. Le cas de la Convention sur la diversité biologique », thèse pour le doctorat en science politique, institut d'études politiques de Bordeaux, UMR 5116, 2009, 600 p.



brevets, ont été reconnues avant même d'être consacrées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; enfin, les droits des populations autochtones et locales sur leurs ressources et sur les savoirs associés ont été affirmés.

Deux groupes de travail ont fini par se rejoindre : le groupe de l'article 8J, créé en 1998, qui demande aux parties de reconnaître « les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation soutenable de la diversité biologique », et le groupe Accès et partage des avantages (APA, créé en 2000), qui traite essentiellement de la mise en application de l'article 15 (accès aux ressources génétiques). L'accès aux ressources passe alors par la reconnaissance des savoirs des populations autochtones et locales, ceux-ci étant revendiqués comme une forme de droit de propriété sur les ressources naturelles.

### Une exacerbation des tensions Nord-Sud

Les industriels des secteurs agrochimique et pharmaceutique se sont portés vers d'autres arènes de négociations, dès la reconnaissance des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (Adpic), assurée en 1994 par le Gatt (*General Agreement on Tariffs and Trade* – Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) à Marrakech. L'article 27 reconnaît en effet les droits de propriété intellectuelle « quel que soit le domaine technologique concerné », c'est-à-dire leur extension aux innovations biotechnologiques. C'est au sein de l'OMC, qui succède au Gatt l'année suivante, qu'ils défendent leurs intérêts et le champ d'application des brevets. Ils s'alignent ainsi sur la position des États-Unis, qui, comme pour le protocole de Kyoto, ont signé mais non ratifié les accords en mettant en avant de fortes réticences sur les clauses prévoyant des transferts de technologies et de droits de propriété intellectuelle.

Les espoirs mis dans les biotechnologies ont cependant été déçus. Très peu de nouvelles molécules ont été identifiées, moins encore ont donné naissance à de nouveaux médicaments. Les savoirs locaux collectifs se sont révélés incertains dans le processus d'innovation. Le marché des ressources génétiques, qui aurait mis en relation les firmes à la recherche de matières premières et les pays ou les communautés détentrices de ressources, offrant des prix rémunérateurs à ces dernières pour leur participation à la conservation de la biodiversité, n'a pas vu le jour. Monsanto et Bristol-Myers Squibb ont fermé leur division « produits naturels », et de nombreuses firmes spécialisées dans le courtage de la biodiversité ont fait faillite<sup>10</sup>. La recherche pharmaceutique s'appuie aujourd'hui davantage sur le contrôle des droits de propriété protégeant des

(10) Roger Alex Clapp et Carolyn Crook, « Drowning in the Magic Well : Shaman Pharmaceuticals and the Elusive Value of Traditional Knowledge », *The Journal of Environment & Development*, vol. 11, n° 1, mars 2002, p. 79-102.



designs moléculaires que sur la bioprospection des forêts tropicales guidée par des savoirs locaux<sup>11</sup>.

Malgré cela, l'encadrement d'un marché pour les ressources génétiques continue à nourrir les négociations, jusqu'à devenir le principal centre d'intérêt de la convention. Un régime international d'accès et de partage des avantages est à l'ordre du jour. Il reposerait, d'une part, sur un certificat de divulgation d'origine de la substance végétale à la source de l'innovation, qui prouverait la conformité des conditions d'accès avec l'obtention du consentement préalable en connaissance de cause du pays fournisseur et, d'autre part, sur l'établissement d'un contrat aux termes convenus d'un commun accord. Une centaine de pays ont demandé d'inclure ce certificat dans les accords Adpic de l'OMC. L'Union européenne s'est engagée à défendre auprès de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) la reconnaissance du certificat d'origine pour les demandes de brevets.

Parallèlement, le Protocole de Carthagène sur la biosécurité, pour lequel un groupe de travail *ad hoc* avait été mis en place dès 1995, est adopté en 2000 et entre en vigueur en 2003. Il traite de la prévention des risques biotechnologiques et, donc, de l'importante question des organismes vivants modifiés (OVM)<sup>12</sup> produits par les firmes agrochimiques. Ce protocole reconnaît la spécificité des produits issus des biotechnologies modernes et fait du principe de précaution le fondement de la prise de décision en matière de circulation internationale d'OVM. Il a été ratifié et est défendu par l'Union européenne, malgré l'opposition des États-Unis. Il se heurte à plusieurs blocages : le manque de fonds pour les pays en développement qui permettraient la mise en place d'une protection dans le domaine du transfert, de la manipulation et de l'utilisation des OVM ; les conflits avec l'OMC ; le fait que de grands pays du Sud producteurs et exportateurs d'OVM ne tiennent guère à voir leur production encadrée<sup>13</sup>.

Malgré les déclarations et les engagements, les atteintes à l'environnement se multiplient. Selon le dernier rapport du Giec<sup>14</sup>, plus de 30 % des espèces aujourd'hui recensées risquent de disparaître d'ici à la fin du siècle. Le *Millennium Ecosystem Assessment* (voir encadré) le confirme : 60 % des écosystèmes permettant la vie sur Terre ont été dégradés et continueront de se dégrader au cours des cinquante prochaines années.

(11) Christian Moretti et Catherine Aubertin, « Stratégies des firmes pharmaceutiques : la bioprospection en question », in Catherine Aubertin, Florence Pinton et Valérie Boisvert (dir.), *Les marchés de la biodiversité*, IRD Éditions, Paris, 2007, p. 27-54.

(12) OVM est la formulation utilisée dans le protocole. Elle évite diplomatiquement la focalisation sur les manipulations génétiques.

(13) Anne Chetaille, « La biosécurité dans les pays en développement : du protocole de Carthagène aux réglementations nationales », *Revue Tiers Monde*, n° 188, octobre-décembre 2006, p. 843-862.

(14) Giec, *Bilan 2007 des changements climatiques : les bases scientifiques physiques*, Résumé à l'intention des décideurs, Groupe de travail I, Paris, 2 février 2007.



## **Le Millennium Ecosystem Assessment (MA) : des biens aux services**

Le programme d'évaluation des écosystèmes pour le millénaire (1) a été créé en juin 2001 par Kofi Annan, secrétaire général des Nations unies. Piloté par la Banque mondiale et l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), le programme a réuni 1 360 chercheurs de 95 pays qui ont dressé le bilan de l'état des écosystèmes de la planète dans un rapport publié en 2005.

Les résultats sont accablants : 60 % (15 sur 24) des services écologiques étudiés sont utilisés de façon non soutenable ; depuis 1900, la planète a perdu environ 50 % de ses zones humides, 35 % des mangroves ont disparu dans les derniers siècles et le rythme de disparition des espèces a été multiplié par 1 000.

Le rapport marque un tournant important dans la conception du développement soutenable en introduisant la notion de services écologiques. Celle-ci ouvre de nouvelles pistes de valorisation, de rémunération, de finalisation, d'expression en termes de biens communs ou de biens publics mondiaux. Elle permet d'intégrer les politiques gouvernementales et les politiques de lutte contre la pauvreté à travers plusieurs scénarios de gouvernance à l'échelle géopolitique (2). Le bien-être de l'homme est mis au centre du processus d'évaluation.

Les services écologiques peuvent être classés en quatre fonctions :

- les services d'auto-entretien comme la formation des sols, le développement du cycle nutritionnel (bénéfiques que l'on ne peut évaluer) ;
- les services de prélèvement comme celui de la nourriture et de l'eau ;
- les services de régulation comme celle des inondations, de la sécheresse, de la dégradation des sols, et des maladies ;
- les services culturels comme les bénéfices d'agrément, les bénéfices d'ordre spirituel, religieux et les autres avantages non matériels (avec la difficulté d'évaluer la nature « remarquable »).

(1) *Millennium Ecosystem Assessment*, 2005 (<http://www.millenniumassessment.org/en/Reports.aspx>).

(2) Christian Brodhag, « L'évaluation des écosystèmes pour le millénaire (EM) », avril 2005 ([http://www.brodhag.org/impression.php?id\\_article=58](http://www.brodhag.org/impression.php?id_article=58)).

## **■ Actualité des conventions : blocages et surenchères**

L'actualité des deux conventions est caractérisée par une sorte de jeu de rôles entre les États-Unis et les pays du Sud, où l'Europe tenterait de s'imposer à la fois comme *leader* et médiateur. Les surenchères vont bon train, et chacun attend que l'autre fasse le premier pas, quand la recherche du conflit ne semble pas délibérée. Il est vrai que la montée des grands capitalismes émergents et l'importance accordée à la question autochtone ont changé la donne. Au-delà des situations de blocage, les thèmes des deux conventions convergent vers les questions d'adaptation et la recherche de mécanismes qui concilieraient la réduction des émissions de GES, la protection de la biodiversité, le développement économique et le partage équitable des efforts avec les pays du Sud. De questions relatives à la pollution et à la gestion de ressources à aborder de manière

coordonnée et collective, les conventions sont passées ouvertement à la remise en cause du mode de croissance et à la recherche du développement soutenable. Cela n'est pas vraiment nouveau, mais semblait avoir été oublié à la faveur d'un cycle où les questions d'environnement se présentaient comme déconnectées des questions de croissance.

### ■ Imaginer un post-Kyoto

Le protocole arrive à son terme en décembre 2012. L'architecture post-Kyoto devrait couvrir la période 2013-2020. Les objectifs, les instruments et les différents engagements de la politique climatique à venir sont l'objet d'intenses négociations. Jusque-là non parties prenantes de négociations essentiellement focalisées sur le CO<sub>2</sub> et la politique énergétique des pays industrialisés de l'Annexe 1, les pays du Sud considéraient que le changement climatique était une histoire de gaspillage du Nord qui ne les concernait pas. Leur arrivée à la table des négociations s'accompagne d'exigences sur le développement, la prévention des risques et le financement de l'adaptation.

La future architecture internationale se construit au sein de deux groupes de travail, dans des cadres institutionnels différents : le protocole et la convention-cadre.

Le premier groupe réunit, autour de l'Union européenne, les pays qui ont ratifié le protocole de Kyoto, notamment ceux qui doivent réduire leurs émissions. L'objectif premier est de conforter le marché du carbone (*V. supra*, encadré « Le marché du carbone : bilan et perspectives ») et, si possible, de l'élargir en augmentant le nombre de pays susceptibles de prendre de nouveaux engagements au-delà de décembre 2012. À Copenhague, aucun des grands pays émergents – Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud ou Russie – n'a accepté des objectifs quantifiés significatifs pour réduire ses émissions de GES. Ces pays envisagent cependant de dévier leur trajectoire respective d'émissions (mais sans préciser l'horizon de temps ni l'ampleur de la déviation) et de s'orienter – avec l'aide financière et technologique des pays développés – vers une économie à basse teneur en carbone. Faute d'accord, le mandat de ce groupe a été étendu jusqu'à la prochaine conférence, à la fin 2010.

Le second groupe de travail réunit tous les pays signataires de la convention de 1992 et, donc, les États-Unis et l'ensemble des pays émergents et en développement. C'est de ce groupe que devraient sortir les propositions susceptibles de compléter – et concurrencer – la politique internationale de quotas et de permis d'émissions. L'accent est mis sur les politiques nationales de réduction des émissions, la recherche technologique et l'adaptation aux changements climatiques.

Plusieurs pays développés, dont ceux de l'Union européenne, ont demandé la fusion des deux groupes de travail afin d'impliquer davantage les États-Unis, provoquant le blocage des négociations à Copenhague, les pays du Sud dénonçant alors l'abandon du protocole, seul instrument juridique contraignant de lutte contre le réchauffement climatique et seul engagement ferme des pays développés.

La question reste de savoir comment amener les pays du Sud à raisonner leurs émissions de GES sans entraver leur développement. Leur insertion dans des actions de



réduction des émissions adaptées au contexte du développement et différenciées de celles des pays industrialisés reste à construire. Or, les rapports de force ont bien changé depuis les premières négociations.

### La montée des grands capitalismes émergents

Lorsque s'engagent dans les pays développés les débats sur la pollution, la croissance et la préservation de l'environnement – durant la première moitié de la décennie 1970 –, les économies occidentales représentent encore la moitié du PIB mondial, contre quelque 5 % pour la Chine. En 1997, les sénateurs américains Robert Byrd et Chuck Hagel avaient fait voter à l'unanimité une motion affirmant que les États-Unis ne devaient signer aucun protocole sur le climat qui porterait de sérieuses atteintes à leur économie sans engagement des pays du Sud. Ils mettaient en avant la croissance très rapide des émissions de GES des pays en développement et soutenaient que celles de la Chine surpasseraient celles des États-Unis avant 2015. C'est ce qui s'est produit dès 2007 : cette année-là, la Chine représentait 21 % des émissions mondiales, les États-Unis 20 % et l'Union européenne 14 %<sup>15</sup>. Au milieu de ce siècle, le monde aura basculé vers l'Est et la part des économies émergentes dans les émissions ne fera que s'accroître : la Chine pourrait alors représenter 51 % de la richesse mondiale, les économies occidentales seulement 36 % et le reste du monde quelque 13 %<sup>16</sup>.

Le quatrième rapport du Giec (2007), fixant l'objectif de réduire d'au moins par deux les émissions mondiales de GES à l'horizon 2050 pour éviter un réchauffement de plus de 2°C, implique absolument la participation des pays du Sud. Même si on imagine que les pays ayant ratifié Kyoto tiennent leurs engagements (- 85 % d'émissions de GES par rapport à 1990 pour ne pas dépasser 2 tonnes de CO<sub>2</sub> émises par personne), ils ne représenteront qu'un milliard de consommateurs. Les autres pays devront se limiter à moins de 2,5 tonnes de CO<sub>2</sub> par personne pour répondre aux besoins de leur population, qui atteindra 8 milliards en 2050<sup>17</sup>. Si les pays du Sud ne peuvent être tenus pour responsables des GES déjà accumulés dans l'atmosphère du fait de la révolution industrielle, ils émettent cependant aujourd'hui autant que les pays du Nord et représentent 80 % de la population. Ils accueilleront la grande majorité des 3 milliards de personnes supplémentaires d'ici à 2050. Si la géo-économie du carbone est, au moins en tendance, en train de basculer, estompant désormais les différences entre le Nord et le Sud et accroissant les différenciations entre pays du G 77, comment revisiter les questions de « pays en développement », de « responsabilité commune mais différenciée », de dette écologique, de taxe écologique d'ajustement aux frontières ? Les questions de distorsions de concurrence deviennent tout

(15) Les émissions de CO<sub>2</sub>, par an et par habitant, s'élèvent à 4,5 tonnes pour la Chine, 19 pour les États-Unis et 10 tonnes pour l'Europe.

(16) George P. Boretos, « The Future of the Global Economy », *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 76, n° 3, mars 2009, p. 324.

(17) Cameron Hepburn et Nicholas Stern, « A New Global Deal on Climate Change », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, n° 2, été 2008, p. 259-279.

particulièrement cruciales, puisque les grands capitalismes émergents ne sont soumis à aucune limitation de leurs émissions. Sans un mécanisme d'ajustement, du type taxe CO<sub>2</sub> aux frontières, la compétitivité des firmes et des pays soumis à des normes de production économes en carbone pourrait être mise à mal, entraînant des « fuites de carbone », des délocalisations vers les pays sans contrainte ou une augmentation des importations en provenance de ces derniers<sup>18</sup>.

### Consensus et marchandages sur l'adaptation

La question de l'adaptation aux impacts du réchauffement climatique empoisonne les négociations sur le climat depuis les premières négociations<sup>19</sup>.

Tout d'abord, parler d'adaptation, c'est accepter que les engagements pris à Kyoto ne soient pas tenus et n'aient pas les résultats escomptés. C'est aussi remettre en question l'« objectif ultime » de la convention de 1992, tel qu'énoncé dans son article 2, qui vise à stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau et dans des délais qui permettent l'adaptation naturelle des écosystèmes aux changements climatiques. Le débat idéologique entre les tenants de l'atténuation et ceux de l'adaptation est d'importance. Pour beaucoup, s'engager dans la voie de l'adaptation, c'est renoncer à la prévention des dommages et supposer que les générations futures pourront s'adapter aux changements climatiques plus facilement – et à un coût moindre – que les générations présentes<sup>20</sup>.

La thématique ouvre également la porte aux revendications de compensations financières des pays en développement – les principales victimes des changements climatiques sans qu'ils en aient été les responsables majeurs. Les pays industrialisés n'étant pas prêts à accepter le principe du pollueur-payeur, il ne peut être question de compensation, mais d'aide au développement spécifiquement attribuée à la lutte contre le changement climatique. Or, l'adaptation, avec ses multiples déclinaisons qui vont de la prévention des inondations par la construction de digues à la mise au point de variétés résistantes à la sécheresse, apparaît indissociable des politiques de développement local qui visent une réponse à tous les changements globaux. On sort de la logique de lutte contre la dégradation du bien public mondial qu'est le climat. Les coûts sont par ailleurs impossibles à imputer et à évaluer précisément, et résulteront probablement de longues tractations politiques. On peut comprendre les réticences des industriels, des politiques des pays industrialisés et des économistes vis-à-vis de l'« intrusion » de l'adaptation dans les débats.

(18) Michel Damian et Mehdi Abbas, « Politique climatique et politique commerciale. Le projet français de taxe CO<sub>2</sub> aux frontières de l'Europe », *Revue de l'énergie*, vol. 58, n° 578, juillet-août 2007, p. 221-230.

(19) Michel Damian, « Il faut réévaluer la place de l'adaptation dans la politique climatique », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 15, n° 4, octobre-décembre 2007, p. 407-410.

(20) Olivier Godard, « Le rapport Stern sur l'économie du changement climatique était-il une manipulation grossière de la méthodologie économique ? », *Revue d'économie politique*, vol. 117, n° 4, juillet-août 2007, p. 475-506.



Le thème de l'adaptation au changement climatique ne s'impose vraiment que depuis 2007, avec la publication du quatrième rapport du Giec. Les scientifiques soutiennent que le climat est en train de changer plus rapidement qu'on ne l'avait anticipé et que le réchauffement persistera durant des siècles. S'il faut continuer à rechercher les causes du changement climatique, obtenir plus de mesures et davantage de certitudes, le Giec suggère de nouvelles recherches pour obtenir des informations sur les impacts régionaux et les capacités d'adaptation des écosystèmes et des populations locales. L'Union européenne reconnaît également, depuis son Livre vert de 2007, que le changement climatique est « inéluctable » et l'adaptation « inévitable », même si les efforts d'atténuation déployés à l'échelle de la planète au cours des prochaines décennies portent leurs fruits. La Commission propose maintenant de placer l'adaptation « au cœur des politiques communautaires ».

Si l'adaptation est devenue un enjeu clé depuis la conférence de Poznań de 2008, tout reste à faire en matière de négociations et de diplomatie, d'évaluation des coûts et de financement, de réflexion sur les outils et politiques à mettre en œuvre. Les approches « par le haut » de l'époque Kyoto ne conviennent pas. C'est au plus proche des sociétés et des communautés de base, *via* les plans d'action nationaux d'adaptation (Pana)<sup>21</sup>, que devront être appréciés les impacts, évalués les coûts et mises en œuvre les actions. Il ne peut y avoir de réponse globale unique à une question locale; ce ne sont pas les marchés qui auront le rôle central, mais bien les gouvernements<sup>22</sup>. Il n'y a aucune méthodologie rigoureuse pour évaluer les coûts de l'adaptation, ne serait-ce qu'au niveau microéconomique, et il n'y en aura vraisemblablement jamais de pleinement satisfaisante eu égard à la variété des paramètres susceptibles d'être intégrés.

Aujourd'hui, le grand enjeu au cœur du marchandage climatique entre pays développés et pays en développement et émergents est celui des transferts financiers et technologiques. Selon les chiffres du secrétariat de la Convention climat publiés en 2007, les coûts additionnels de l'adaptation au changement climatique pourraient être de l'ordre de 28 à 67 milliards de dollars par an pour les pays pauvres et émergents à partir de 2030 (en dollars 2005)<sup>23</sup>. Le Pnud, dans son rapport sur le développement humain publié aussi en 2007, donne une estimation de 86 milliards à partir de 2015, ce qui resterait en deçà du coût de l'inaction calculé dans le rapport Stern (voir encadré).

(21) Les plans d'action nationaux d'adaptation des pays les moins avancés ont été lancés à la Conférence des parties de Marrakech de 2001, qui a établi le lien entre développement et adaptation. À Poznań, en décembre 2008, aucun des Pana des pays africains n'était encore mis en œuvre.

(22) Michael Hanemann, *Observations on the Economics of Adaptation : Uncertainty and Timing*, OECD Workshop on the Economics of Adaptation, OCDE, Paris, 7-8 avril 2008.

(23) Si l'on ajoute les besoins d'adaptation des pays développés, les coûts totaux d'adaptation seraient compris entre 49 et 171 milliards de dollars par an dès 2030. Ces chiffres du secrétariat de la convention semblent très fortement sous-estimés, au moins d'un facteur 2 ou 3. Voir Martin Parry, Nigel Arnell *et alii*, *Assessing the Costs of Adaptation to Climate Change : A Review of the UNFCCC and Other Recent Estimates*, International Institute for Environment and Development et Grantham Institute for Climate Change, Londres, août 2009.

## **Le rapport Stern : l'économie du changement climatique (1)**

Le rapport Stern, publié en octobre 2006, a marqué une étape décisive dans la prise en compte de la question du changement climatique. Commandé par le ministre britannique des Finances à l'ancien économiste en chef de la Banque mondiale et professeur à la *London School of Economics*, Sir Nicholas Stern, approuvé par plusieurs prix Nobel, vulgarisé par Al Gore, ce rapport de 600 pages présente une légitimité indéniable. Il est le premier à chiffrer non le coût des dommages environnementaux, mais celui de l'inaction. Le coût des mesures préventives se révèle en effet bien moindre que celui des actions d'intervention après les catastrophes. C'est un véritable plaidoyer pour une intervention rapide de la communauté internationale dans la lutte contre le changement climatique.

Intégrant la notion de risque par l'adoption d'une approche coûts-avantages combinant des gains et des pertes mesurés en termes de probabilités, les résultats des modèles montrent que les coûts du changement climatique sur les activités humaines seront compris dans une fourchette de 5 % à 20 % du produit mondial brut chaque année et pour toujours. Cette fourchette s'explique par les éléments pris en compte : la borne inférieure se limite aux conséquences sur les activités économiques liées aux ressources naturelles, la borne supérieure inclut les conséquences dues à la dégradation des services écologiques, privilégie les hypothèses climatiques extrêmes et considère la situation des populations les plus pauvres.

Pour éviter ce désastre, la communauté internationale doit intervenir immédiatement en consacrant 1 % du produit mondial brut par an pour réduire les GES afin que, compte tenu de l'inertie de la concentration, le maximum d'émissions de gaz à effet de serre soit atteint en 2020, pour décroître par la suite (- 25 % en 2050 par rapport aux émissions actuelles). Ainsi, il serait possible de stabiliser la concentration des gaz à effet de serre à 550 ppm, ce qui correspond tout de même à une augmentation de 3°C à 4°C de la température moyenne de la planète.

La solution proposée est de combiner un marché international du carbone, que cela soit par un système de taxes ou de permis d'émissions, et la stimulation des progrès technologiques conduisant à des innovations économes en carbone. Le rapport prône la coopération internationale, qui implique une aide publique au développement appuyant les politiques d'adaptation et la lutte contre la déforestation.

La grande originalité du rapport est l'attention portée aux populations les plus vulnérables. Les modèles intègrent l'hypothèse que les dommages climatiques qu'elles subissent sont d'autant plus importants que leur niveau de consommation est faible (élasticité de l'utilité marginale de consommation égale à 1). Concernant les questions éthiques, doivent ainsi être pris en compte le long terme et le choix d'un taux d'actualisation qui ne reflète pas la préférence pour le présent, et, donc, ne sacrifie pas les générations futures. Le taux retenu (1,4 %) ajoute à l'augmentation prévisible des revenus (1,3 %) une faible probabilité de disparition de l'humanité (0,1 %). Il est particulièrement faible dans le monde de la finance, où les investissements subissent des taux d'actualisation supérieurs à 5 % (2).

(1) Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change : The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2007.

(2) Olivier Godard, «The Stern Review on the Economics of Climate Change : Contents, Insights and Assessment of the Critical Debate», *Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society* (Sapiens), vol. 1, n° 1, février 2008, p. 17-36.



Depuis les premières négociations de 2008 sur la politique climatique post-Kyoto et, tout récemment encore, à Copenhague en 2009, l'Inde et la Chine, et l'ensemble du G 77, ont placé la barre très haut pour leur participation aux efforts d'adaptation et d'atténuation. Ils réclament entre 278 et 557 milliards de dollars par an d'ici à 2030, c'est-à-dire entre 0,5 % et 1 % du PIB total des pays développés de l'Annexe 1. À la clôture de la conférence de Copenhague, les engagements financiers des pays développés pour l'adaptation des pays les plus vulnérables se situent à 30 milliards de dollars par an en 2012 et devraient s'établir à 100 milliards en 2020, ce qui est très loin du compte.

### ■ Crispation sur les « produits et dérivés »

La Convention sur la diversité biologique avait pris de l'avance dans l'expression de conflits ouverts entre le Nord et le Sud sur la question des droits de propriété intellectuelle. La montée en puissance des grands capitalismes émergents, et surtout, parmi eux, le Brésil avec son soutien au développement des biocarburants, rend les négociations délicates. La CDB reste crispée sur des oppositions inconciliables autour de la réalisation de son troisième objectif : le partage juste et équitable des avantages tirés de l'exploitation des ressources génétiques. Il n'est guère étonnant que cet objectif, qui avait permis le ralliement des pays du Sud peu désireux de prendre des engagements de conservation et d'usage soutenable sans contrepartie en termes de développement et d'équité, se transforme en tribune d'expression des affrontements Nord-Sud.

Les efforts de la CDB pour encadrer les échanges de matériel biologique et pour combattre la biopiraterie ont pu s'avérer contre-productifs, comme au Brésil ou aux Philippines, où obtenir les autorisations d'accès relève de l'exploit. Les pays du Sud ont exploré toutes les possibilités pour faire valoir leurs droits sur leurs ressources. Ils demandent une application des principes de la CDB au-delà de la souveraineté territoriale des États et de la stricte définition des ressources génétiques. Les négociations de la CDB offrent une belle illustration de la crise écologique, qui se confond avec une crise de l'objectivité<sup>24</sup>, où un objet du monde occidental, le gène comme support de l'hérédité, se trouve devenir un support d'autres univers de pensée. Ainsi, l'accès aux ressources génétiques s'est étendu aux réclamations sur la propriété des produits et dérivés (molécules, extraits bruts d'organismes, tout élément provenant du métabolisme des êtres vivants...), des produits synthétisés copiant une molécule naturelle, des produits commerciaux comme les médicaments, des composants intangibles (savoirs traditionnels associés) et est devenu une entrée privilégiée pour que les « populations autochtones et locales » fassent entendre leur voix, défendent leur identité et leurs droits, dénoncent la brevetabilité du vivant.

(24) Bruno Latour, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, coll. « La Découverte poche/Sciences humaines et sociales », La Découverte, Paris, 1999 (nouv. éd., 2004).



C'est sur la question des « produits et dérivés » que se cristallisent les conflits. La création de richesse (et, donc, d'avantages susceptibles d'être partagés) ne se fait pas à partir de l'utilisation de l'ADN, des gènes proprement dits, mais, à 89 % selon le groupe des Mégadivers, pays les plus riches en biodiversité menés par le Brésil, avec la recherche et le développement de ses composants biochimiques (molécules naturelles, mais aussi produits de synthèse copiant une molécule naturelle, médicaments...). Un régime qui ne concernerait que l'utilisation des ressources génétiques au sens strict et qui n'inclurait pas les dérivés n'aurait donc pas de sens. Concrètement, le partage des avantages ne doit pas se penser uniquement au moment de l'accès, mais jusqu'au dépôt de brevet et à la commercialisation du produit. Le certificat d'origine qui prouverait que la substance végétale a bien été acquise en conformité avec la CDB et dans les règles de la législation nationale du pays fournisseur (consentement des populations et des États, contrat de partage des avantages) devrait, en retour, impérativement être reconnu par la législation des pays utilisateurs afin qu'il y ait possibilité de recours une fois la douane passée.

Des demandes de compensation pourraient ainsi être faites sur des médicaments dont on pourrait montrer qu'ils sont issus de molécules extraites de plantes non déclarées lors du dépôt de brevet. Les produits tomberaient alors dans le cadre du régime international et ne seraient pas du seul ressort de l'OMC. Les pays du Sud demandent également que l'accès à un herbier ou à une collection constituée avant la mise en œuvre de la CDB soit soumis à ce nouveau régime international. En effet, l'accès est toujours nouveau du fait des nouveaux moyens de recherche. Les revues scientifiques elles-mêmes seraient tenues de vérifier les certificats des auteurs des articles.

Ces revendications impliquent un élargissement extrêmement conséquent du régime d'accès. La reconnaissance du certificat d'origine conduirait à reconsidérer tout le droit de la propriété intellectuelle et les accords Adpic de l'OMC. Surtout, ces revendications introduisent la notion de rétroactivité par rapport à la date de signature de la CDB. Si les efforts diplomatiques peuvent apaiser ces oppositions, on peut douter de la mise en application des compromis.

---

## ■ Vers un régime international du développement soutenable ?

Les deux conventions se trouvent aujourd'hui dans une situation de grandes tensions et incertitudes, alors que les dégradations environnementales se poursuivent. Elles ont tendance aussi à se rapprocher dans une prise en compte du développement soutenable où les questions techniques cèdent la place aux enjeux politiques. Si le changement climatique, du fait de sa liaison directe avec la question énergétique, s'est imposé comme recouvrant l'ensemble des questions d'environnement et de choix de société, la CDB, à partir des débats qu'elle a orchestrés sur les droits de propriété



intellectuelle, a également contribué à une remise en cause radicale du modèle de croissance capitaliste. Les thèmes et les acteurs de la Convention sur la diversité biologique ont si facilement s'immiscer dans les discussions sur le climat. La CDB a servi de terrain d'apprentissage aux pays émergents, ainsi qu'aux militants de la cause indigène, pour s'organiser et faire entendre un discours politique où un « Sud » s'oppose à un « Nord » sur l'avenir de nos sociétés. Ainsi, le thème de la biopiraterie, central dans la convention, se trouve décliné en géopiraterie dans la Convention climat<sup>25</sup>. Équité et répartition des efforts, lutte contre la pauvreté deviennent des maîtres mots de la négociation dans les deux arènes. Lors des dernières Conférences des parties, que cela soit à Copenhague pour le climat ou à Bonn pour la diversité biologique, les désaccords ont davantage porté sur la façon éthique de considérer les responsabilités historiques et futures des États ou les questions de souveraineté nationale revendiquée par les grands pays du Sud que sur les diagnostics ou les détails techniques de l'efficacité économique des outils proposés pour combattre les dégradations environnementales.

Les objets des conventions se sont largement complexifiés, diversifiés et ouverts à de nouveaux acteurs. Il s'ensuit une incapacité des accords d'environnement à traiter les problèmes dans toutes leurs dimensions. Les conventions ont chacune des ramifications nombreuses, avec de fortes interdépendances qui témoignent à la fois d'une convergence, d'une fragmentation et d'une potentielle multiplication des régimes environnementaux. Rien n'indique que cet empilement de régimes puisse engager la création d'un régime international du développement soutenable.

## ■ Convergence des conventions

Si la CDB a pu être présentée comme la première convention du développement soutenable, impliquant de nouvelles relations à la nature et entre les humains, la Convention climat n'affichait pas ces ambitions. Dans ses trois premiers rapports, le Giec n'a jamais soutenu explicitement que la transformation des modes de développement et la construction d'un développement plus soutenable étaient déterminantes pour la politique climatique. L'attention portait sur les sciences du climat, les trajectoires d'émissions, les outils et politiques à mettre en œuvre pour réduire celles-ci ; l'idée que la réussite de la politique climatique serait une contribution de première importance au développement soutenable faisait alors l'objet d'un consensus. La position s'est aujourd'hui inversée. Le Giec affirme désormais que la modification des trajectoires de développement en direction d'une plus grande soutenabilité peut apporter

(25) Le groupe ETC (Groupe d'action sur l'érosion, la technologie et la concentration), une ONG qui a structuré les dénonciations de biopiraterie, en particulier en organisant, lors de chaque CoP de la CDB, le prix du Capitaine Crochet destiné à récompenser les pires biopirates, a aussi lancé la compétition « faites-le vous-même » des propositions de géo-ingénierie climatique les plus inquiétantes. Il vulgarise le terme « géopiraterie », qui dénonce la dépendance des pays du Sud vis-à-vis des expérimentations technologiques du Nord (<http://www.etcgroup.org/en/issues/geoengineering.html>).

une contribution majeure à l'atténuation du changement climatique<sup>26</sup>. La question du mode de développement, en particulier le choix des consommations énergétiques, conditionne aujourd'hui l'effectivité de la réussite de la politique climatique.

Le thème de l'adaptation permet de présenter le but de la lutte contre le changement climatique comme la sauvegarde des conditions de vie sur Terre. Un développement soutenable peut renforcer la capacité d'adaptation des écosystèmes et des sociétés, et ainsi réduire la vulnérabilité aux changements climatiques. La lutte contre ces derniers et celle contre la pauvreté ne peuvent se penser que dans le cadre de la gestion à long terme des ressources naturelles et économiques. Cette manière de voir constitue un argumentaire important en faveur de la biodiversité.

Le mécanisme Redd (réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts; *V. infra*, encadré), qui devrait financer la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts, est exemplaire de la fusion des deux conventions : prise en compte de la biodiversité, des émissions de GES, des populations autochtones, des activités forestières et agricoles soutenables. Liant la question de la biodiversité au changement climatique, la conservation forestière au sens large (lutte contre la déforestation et la dégradation, maintien des forêts, plantations, agriculture soutenable...) mobilise de nombreux groupes de pression déjà actifs dans la Convention sur la diversité biologique. Elle permet aux grands pays forestiers comme le Brésil et l'Indonésie de se distinguer dans les négociations sur le climat.

Les mouvements autochtones et les ONG ne sont pas en reste. Ils interprètent les résultats des négociations de la CDB comme un droit à l'autodétermination. Le régime international d'accès implique une identification claire des détenteurs de ressources biologiques et de savoirs, ainsi que l'obligation pour les parties de reconnaître les communautés locales, de nombreux pays ayant des relations délicates avec leurs minorités. Ces acquis sont transposables dans la Convention climat. S'il est reconnu que 60 millions de personnes autochtones dépendent directement des forêts pour leur survie, elles sont 300 à 350 millions à se présenter comme les premières victimes, mais aussi comme les champions de la lutte contre l'effet de serre. Le premier Sommet mondial des peuples autochtones sur les changements climatiques s'est tenu en avril 2009 à Anchorage, en Alaska. Ainsi, la Convention climat devient une tribune de revendications identitaires et ajoute à la liste de ses recommandations les nécessaires reconnaissance et implication de ces communautés, reprenant la Déclaration sur les droits des peuples indigènes des Nations unies de septembre 2007.

La biodiversité, un temps éclipsée par la question climatique, se retrouve ainsi sur le devant de la scène. Plusieurs initiatives en témoignent. En novembre 2008, à

---

(26) Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), «Summary for Policymakers, Working Group III», in Bert Metz, Ogunlade Davidson et alii (dir.), *Climate Change 2007 : Mitigation of Climate Change : Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2007, p. 21.



Kuala Lumpur, la plate-forme intergouvernementale IpBes (*Intergovernmental Science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*) est créée sur le modèle du Giec afin de doter la biodiversité des mêmes atouts institutionnels et scientifiques que le changement climatique. Dans la lignée du *Millennium Ecosystem Assessment* et devant le succès du rapport Stern, la multiplication des comptabilités vertes aux niveaux international, régional, national et privé marque la volonté de donner une valeur économique à la biodiversité afin d'améliorer sa gestion et d'aider les aménageurs, industriels et consommateurs à l'intégrer dans leurs calculs économiques. Les rapports sur l'économie de la biodiversité et des écosystèmes se multiplient<sup>27</sup>.

### **Le mécanisme Redd : vers un régime des forêts ?**

Le principe d'une finance carbone liée à la forêt est longtemps resté inaudible. Les efforts de conservation des forêts étaient très difficilement éligibles au mécanisme de développement propre (MDP), dont ils ne représentaient que 1 % des projets retenus, du fait de la difficulté à satisfaire au critère d'additionnalité (un « plus » par rapport à la situation de référence). La priorité donnée aux actions de réduction des émissions industrielles de GES, les incertitudes sur l'impact de la déforestation dans les émissions globales, la difficulté de contrôler la déforestation avaient repoussé la prise en compte de la séquestration de CO<sub>2</sub> par les forêts. Cela change en 2005, à la conférence de Montréal, sous l'influence de la *Coalition for Rainforest Nations* menée par le Costa Rica et la Papouasie - Nouvelle-Guinée. L'État brésilien de l'Amazonas y présente le calcul du gain que l'humanité retire de sa lutte contre la déforestation grâce à la création d'aires protégées : 3 milliards de dollars, sur la base d'un prix de la tonne de carbone à 5 dollars (1).

La France, qui soutient le Partenariat pour les forêts du bassin du Congo (PFBC), lancé en 2002 lors du Sommet du développement durable de Johannesburg, participe avec les pays de la Commission des forêts d'Afrique centrale (Comifac) à la promotion de la lutte contre la dégradation due à de mauvaises pratiques d'exploitation forestière. La lutte contre la dégradation par la promotion de plans de gestion forestière apparaît alors, au même titre que la lutte contre la déforestation, comme un moyen de réduire les émissions.

Enfin, les économistes et les scientifiques se portent à la rescousse des États possédant une forêt tropicale. En 2006, le rapport Stern avait présenté la lutte contre la déforestation comme un des moyens les plus efficaces et les moins coûteux de réduire le CO<sub>2</sub> anthropique dans l'atmosphère : 5 à 11 milliards de dollars par an pouvaient permettre de compenser le coût d'opportunité de la protection des forêts dans les huit principaux pays responsables de 70 % des émissions. Le quatrième rapport du Giec estime que la diminution des émissions dues à la déforestation représente un potentiel de réduction de l'ordre de 15 % à 30 % des émissions de GES, le quart de celles-ci pouvant être évité à un

(27) Voir en particulier le programme *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB, <http://www.teebweb.org/Home/tabid/924/language/fr-FR/Default.aspx>), Pavan Sukhdev (dir.), *L'économie des écosystèmes et de la biodiversité. Rapport d'étape*, Commission européenne, Bruxelles, 2008, 65 p. et Centre d'analyse stratégique, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes. Contribution à la décision publique. Rapport du groupe de travail présidé par Bernard Chevassus-au-Louis*, série « Rapports et documents », n° 18, La Documentation française, Paris, avril 2009.

coût inférieur à 20 dollars par tonne de CO<sub>2</sub>. Ces calculs optimistes (qui semblent oublier qu'il ne suffit pas de compenser un coût d'opportunité, mais qu'il faut aussi proposer des activités alternatives aux populations forestières) renforcent l'intérêt porté aux forêts, présentées alors comme des puits de carbone.

La presque totalité de la déforestation – 13 millions d'hectares défrichés chaque année dans le monde, d'après la FAO – est observée dans les forêts tropicales. Le Brésil et l'Indonésie se placent, de ce fait, parmi les grands émetteurs de GES. 75 % des émissions du Brésil proviennent de la conversion de la forêt en terres agricoles ou d'élevage. Les forêts tropicales stockeraient 25 % du carbone de la biosphère terrestre. Leur rôle dans l'absorption des flux (fonction de puits) est plus controversé, mais les forêts tropicales non perturbées pourraient absorber 18 % des émissions humaines chaque année. Une étude récente menée sur quarante ans en Afrique estime que les arbres tropicaux séquestreraient 0,6 tonne de carbone à l'hectare par an (2); le Brésil avance le chiffre de 2 tonnes à l'hectare. D'après l'Union internationale de la recherche forestière (3), les forêts absorbent actuellement plus de carbone qu'elles n'en libèrent, mais cette fonction de régulation pourrait disparaître avec un réchauffement global supérieur à 2,5°C. Les forêts sont donc devenues indissociables de la question climatique, elles sont vues comme des infrastructures naturelles de lutte contre l'effet de serre, mais également comme des victimes potentielles du réchauffement capables de déclencher des rétroactions désastreuses pour la planète.

De fait, le mécanisme Redd – programme de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation – s'impose comme le sujet le plus avancé dans les négociations post-Kyoto. Il séduit, car c'est une façon à la fois de faire participer les pays du Sud à la négociation du post-Kyoto et de transférer des financements pour lutter contre la déforestation. Il a été présenté à Bali (2007) comme porteur d'une approche politique qui s'intéresse non seulement aux changements climatiques, mais également à la pauvreté dans les milieux ruraux, tout en préservant la biodiversité et en soutenant durablement des services d'écosystèmes essentiels. Fort de cette fonction sociale, il devient alors Redd+. Après Copenhague, dès mars 2010, la France et la Norvège ont pris l'initiative de relancer, parallèlement au processus des Nations unies et avec des partenaires choisis, les négociations sur la mise en œuvre du partenariat Redd+, pour lesquelles 3,5 milliards de dollars ont été promis sur la période 2010-2012. Les pays donateurs qui ont rejoint cette initiative envisagent de consacrer à la forêt au moins 20 % de leurs engagements financiers précoces, dans le cadre de l'accord de Copenhague. Le Redd+ sait capter de nouvelles sources de financement, mêlant fonds publics et privés. 600 millions de dollars ont été libérés par les pays développés pour préparer le post-Kyoto via le fonds de la Banque mondiale (*Forest Carbon Partnership Facility* – FCPF) et l'UN-Redd, Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier des Nations unies (FAO – Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture –, Pnud, PNUE, Norvège), soutenu par l'UICN. On note aussi des initiatives indépendantes des négociations : fonds anglais à la Banque africaine de développement, fonds australien (*Global Initiative on Forests and Climate* – GIFC), Fonds du Brésil pour l'Amazonie (*Fundo Amazônia*, abondé par la Norvège), annonce de l'Allemagne à la CDB, projet pour les forêts du prince de Galles. Il sait aussi s'appuyer sur des idées innovantes pour trouver des financements : appel aux marchés des crédits carbone, affectation d'une partie des revenus d'une taxe carbone (transport aérien), taxe sur le marché du carbone (MDP, Greenpeace), fonds privés et bénévoles. Il s'appuie sur des mises en place d'inventaires forestiers et de renforcement des capacités qui séduisent les



baillleurs de fonds déjà sensibilisés à la gestion forestière durable via les projets de l'aide publique au développement.

Le coût de la non-déforestation et de la non-dégradation reste cependant à calculer localement, et les questions de mesures posent d'ardus problèmes méthodologiques et éthiques. La légitimité du certificateur qui accordera des unités de réduction d'émissions et déterminera la situation de référence reste un sujet délicat. Comment ne pas donner une prime aux pays qui déforêtent le plus? On observe par ailleurs un découplage certain entre, d'une part, les données scientifiques de calculs de séquestration de CO<sub>2</sub> par la biomasse aérienne et provenant des racines des végétaux et, d'autre part, les négociations destinées à évaluer le paiement des services environnementaux ou à attribuer des crédits carbone. Enfin, la question concernant la constitution d'un unique marché du carbone où seraient fondus les crédits Kyoto et les crédits Redd, avec comme probable résultat immédiat un effondrement des cours, est pour l'instant éludée de peur de la création de *hot air*, c'est-à-dire la validation de crédits obtenus par opportunité et non par suite d'efforts de réduction des émissions, assimilés à de la fausse monnaie (4).

Le mécanisme Redd, non contraignant, ne permet pas à proprement parler de réduire les émissions de GES, mais au mieux de les prévenir en s'abstenant volontairement de relâcher dans l'atmosphère le carbone forestier. Les politiques de stabilisation des émissions ne peuvent être confondues avec des politiques d'atténuation. Le jeu des négociations rapproche le Redd d'une logique d'adaptation et de compensation, voire de soutien à la conservation et au développement soutenable. On peut cependant s'inquiéter de l'intention de le relier à un marché du carbone qui créerait des opportunités pour des pays non vertueux d'avoir recours à des crédits pour intensifier leurs émissions. Est-il possible d'accepter une pollution accrue avec la forêt comme monnaie d'échange? L'exemple de la loi américaine dite «Waxman-Markey» devrait ainsi permettre aux États-Unis d'avoir recours à l'énergie issue du charbon en compensant leurs émissions par l'achat de crédits Redd. Les industriels américains qui ne respecteraient pas leurs quotas d'émissions pourraient utiliser ce mécanisme de flexibilité à hauteur de 2 milliards par an.

(1) Virgilio Viana, Mariano Cenamo et Warwick Manfrinato, «Reducing Emissions from Deforestation in Amazonas, Brazil: a State Government's Proposal for Action», *Discussion Paper* présenté à la 11<sup>e</sup> Conférence des parties, United Nations Framework Convention on Climate Change, Montréal, Canada, 2005.

(2) Simon L. Lewis *et alii*, «Increasing Carbon Storage in Intact African Tropical Forests», *Nature*, vol. 457, n° 7232, 19 février 2009, p. 1003-1006.

(3) Risto Seppälä, Alexander Buck et Pia Katila (dir.), *Adaptation of Forests and People to Climate Change. A Global Assessment Report*, IUFRO [International Union of Forest Research Organizations] World Series, vol. 22, Helsinki, 2009.

(4) Alain Karsenty et Romain Pirard, «Changement climatique : faut-il récompenser la "déforestation évitée"?», *Natures Sciences Sociétés*, vol. 15, n° 4, octobre-décembre 2007, p. 357-369.

## ■ Fragmentation des conventions : un empilement de régimes

Pour N. Stern, «le changement climatique est le résultat du plus grand échec de marché que le monde ait jamais connu». Mais les outils traditionnels proposés pour supprimer ces échecs du marché, comme l'internalisation des externalités négatives ou la création de permis négociables, atteignent ici leurs limites.

Après plus de dix années de travaux sur les biens collectifs et la théorie des jeux appliqués aux questions d'environnement et de changement climatique, un chercheur reconnu sur ces questions, Scott Barrett, a pris ses distances avec la boîte à outils de l'économiste néoclassique et juge nécessaire une forte politique réglementaire<sup>28</sup>. D'où sa proposition d'ajouter à Kyoto un nouveau protocole international pour financer la recherche-développement (en particulier sur les énergies propres, la capture et le stockage du carbone), ainsi que des protocoles complémentaires pour définir en commun des standards technologiques, par exemple des standards d'efficacité énergétique pour les véhicules automobiles.

Si l'on suit cette voie, la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre se transforme en un empilement de protocoles, un système de portefeuille d'accords sur le climat. Des protocoles pour chacun des principaux secteurs émetteurs seraient nécessaires, parce que les technologies, les marchés et les enjeux de concurrence diffèrent selon les secteurs (du ciment, du verre, de l'aluminium, de la sidérurgie, de l'électricité). Il faudrait également envisager des protocoles sur chacun des différents GES (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> – méthane –, N<sub>2</sub>O – protoxyde d'azote –, CFC – chlorofluorocarbures –, PFC – perfluorocarbures –, SF<sub>6</sub> – hexafluorure de soufre) : il n'existe pas de technologie permettant d'éliminer rapidement le CO<sub>2</sub>, alors que des alternatives technologiques sont disponibles pour remplacer les CFC et les hydrofluorocarbures (HFC) ; diminuer les émissions de méthane (CH<sub>4</sub>) en modifiant les conditions de la fermentation entérique du bétail n'a évidemment rien à voir avec les problèmes de CO<sub>2</sub> ou de CFC.

La biodiversité se trouve également fragmentée en une multitude d'accords. Les superpositions de compétences sont multiples : le Traité de la FAO pour les plantes utiles, l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV), les diverses organisations pour les pathogènes, les juridictions spécifiques aux ressources marines, etc. Le protocole de Carthagène a tenté d'encadrer la circulation des OVM. Les pays du Sud demandent un protocole qui réglerait l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages. Un code éthique qui assurerait la reconnaissance de l'héritage culturel et intellectuel des communautés indigènes et locales est en préparation. La volonté de mettre en réseau les aires protégées, terrestres et marines, demande des juridictions internationales spécifiques. La sécurité alimentaire a provoqué la constitution de nouveaux groupes de travail. Les pays producteurs de biocarburants s'opposent à l'examen de la question dans le cadre de la CDB. Le mécanisme Redd (voir encadré ci-dessus), qui rejoint la question du climat, pourrait enfin aboutir à cette convention sur les forêts qui n'a jamais pu trouver de consensus. Il serait aussi nécessaire de trouver des accords plus généraux sur les barrières aux échanges, des accords coopératifs sur la recherche-développement et les technologies, et des accords sur les biotechnologies, la géo-ingénierie et leurs risques.

(28) Scott Barrett, « Towards a Better Climate Treaty », *Policy Matters*, 01-29, novembre 2001 (reproduit dans *World Economics*, vol. 3, n° 2, 2002, p. 35-45).



Au total, ces systèmes de portefeuilles d'accords engloberaient l'essentiel des activités économiques. Le traitement des problèmes d'environnement doit nécessairement embrasser les grands rouages de l'économie, les relations Nord-Sud, ainsi que les trois grands enjeux de la soutenabilité, de la sécurité et d'une prospérité renouvelée, dont l'ensemble des conditions doit être repensé.

---

## ■ Conclusion : quel nouveau régime de croissance ?

Les conventions internationales se trouvent aujourd'hui dans des situations de blocage comparables, où les refus d'engagements contraignants des pays du Nord s'affrontent aux exigences du Sud. Petit à petit, elles en arrivent à traiter des mêmes thèmes de répartition des efforts selon une improbable solidarité écologique.

Les conventions demeurent bien en deçà des enjeux, tant leurs développements accusent l'immensité et l'imbrication des défis auxquels elles sont confrontées. Elles ont été négociées, élaborées et mises en œuvre comme des questions de gestion de ressources et d'environnement, plus précisément de régimes, de règles et d'institutions internationales à construire pour les politologues et les juristes; de climat, de taux d'émissions, de température, de résilience des écosystèmes chez les scientifiques; de dilemme de la coopération et d'externalités négatives à internaliser dans le système des prix pour les économistes. Il n'en va plus de même vingt années plus tard, où l'on se trouve devant des cas limites, tant pour la coopération internationale que pour la suppression des externalités négatives, et, donc, face à une problématique beaucoup plus large de trajectoire de développement. Les politiques du climat et de la biodiversité, et, plus généralement, celles concernant les changements globaux qui affectent l'humanité, ont pour horizon un nouveau régime de croissance qui devrait être à plus faible teneur en carbone et à taux de prélèvements et de rejets réduits sur la nature, dans le cadre de relations diplomatiques où se redéfiniraient les responsabilités de chacun. Ces perspectives – recherche d'une croissance décarbonée et affirmation d'une solidarité internationale – ne sont pas portées par les mêmes acteurs et font l'objet de dures confrontations. Elles débordent largement le cadre des seules conventions d'environnement.

La question d'une nouvelle croissance, plus respectueuse de l'homme et de l'environnement, était déjà posée au début des années 1970 avec le premier rapport du club de Rome et la conférence de Stockholm. Le rapport Brundtland appelait également, en 1987, à une nouvelle ère de croissance<sup>29</sup>. Le déroulement des deux conventions témoigne de ces cycles historiques qui lient et délient croissance, environnement et



gestion des ressources naturelles. Mais nous ne vivons pas actuellement le simple retour d'un cycle.

La thématique d'une économie à basse teneur en carbone est aujourd'hui omniprésente. Il s'agit d'une économie où une meilleure productivité dans l'usage des ressources – produire plus avec moins de ressources naturelles et moins de pollution – contribuerait à un niveau de vie plus élevé et à une meilleure qualité de vie<sup>30</sup>. L'objectif trouve aujourd'hui sa déclinaison, dans tous les programmes de relance, sous la formulation de *Green New Deal*<sup>31</sup>. Et tout d'abord aux États-Unis et en Europe, où il faut à la fois sauver l'économie, créer des emplois, sauvegarder l'environnement, préserver le climat. La rhétorique est la même que celle qui sous-tend le développement soutenable : transformer les conflits indépassables en idéal de société.

Un nouveau « paradigme technico-économique vert »<sup>32</sup> est-il susceptible d'émerger, permettant de sortir de la croissance très intensive en matière et en énergie des Trente Glorieuses et de refonder une trajectoire de croissance assurant un travail au plus grand nombre (voir encadré ci-après), tout en préservant la planète dans un sens plus soutenable avec 3 milliards d'humains supplémentaires ? On connaît approximativement les énergies et les industries nouvelles qui pourraient porter un tel changement de paradigme : microélectronique et télécommunications, biotechnologies et génie génétique, économies d'énergie et énergies renouvelables, technologies à basse teneur en carbone. Ces spéculations technicistes ne semblent pas à la hauteur de l'enjeu.

En deux siècles, toutes les grandeurs économiques et démographiques se sont emballées, et, en conséquence, tous les écosystèmes ont vu leur dégradation s'aggraver, à

(30) Department of Trade and Industry (DTI), *Energy White Paper : Our Energy Future – Creating a Low Carbon Economy*, The Stationery Office, Londres, février 2003, p. 6. La définition de l'économie à basse teneur en carbone correspond à celle de l'éco-efficience par le *World Business Council for Sustainable Development*, « faire plus avec moins », qui est elle-même une reprise tardive par le monde industriel de la formule célèbre de Nicholas Georgescu-Roegen il y a trente ans, « *to do with less* ». L'objectif d'une économie à basse teneur en carbone est donc en même temps un enjeu ancien et l'horizon écologique progressiste du capitalisme.

(31) Voir chapitre 1 et conclusion. Dès la seconde moitié du mois d'octobre 2008, une pluie de déclarations et propositions a suivi la crise financière et les signes déjà manifestes de la récession. Le 22 octobre, le PNUE lance une initiative d'économie verte pour relancer les marchés mondiaux. Le 24, Ban Ki-moon, le secrétaire général des Nations unies, appelle à organiser la transition vers une « ère de croissance verte ». Le 26, c'est Robert Zoellick, président du groupe de la Banque mondiale, qui propose dans le *Washington Post* d'aller vers un « *New Deal* modernisé » et une croissance à moindre teneur en carbone. Il faut construire un « *New Deal* écologique mondial », selon le titre d'une étude du PNUE publiée en février 2009. Dix-sept secrétaires généraux des organisations des Nations unies (parmi lesquelles l'OMC, le PNUE et trois secrétariats d'accords multilatéraux d'environnement, dont la Convention climat) ont appelé, le 30 juin 2009, à une réponse collective à la crise financière et écologique en termes d'« économie verte ».

(32) Christopher Freeman, « A Green Techno-Economic Paradigm for the World Economy », in Christopher Freeman (dir.), *The Economics of Hope : Essays on Technical Change, Economic Growth and the Environment*, Pinter Publishers, Londres, New York, 1992.



une vitesse accélérée dans la période récente<sup>33</sup>. Entre 1960 et 2000, la population mondiale a doublé et le développement économique mondial, calculé en termes de produit intérieur brut, a été multiplié par 6. La consommation d'eau a été multipliée par 9 depuis un siècle, la consommation énergétique par 16. Cette intensification des effets de l'homme sur l'environnement marque, selon Paul J. Crutzen, l'ère de l'Anthropocène, qui a commencé il y a deux siècles<sup>34</sup>. L'humanité elle-même est devenue une force géologique : les impacts climatiques des émissions de GES, en particulier, se feront sentir non pas à l'échelle de quelques siècles, mais durant des milliers, voire des centaines de milliers d'années.

À l'ère de l'Anthropocène, est-il possible de passer d'un capitalisme à un autre, avec la concurrence nouvelle de quelques grands capitalismes émergents, un capitalisme qui réduise son impact sur la planète, s'adapte aux dérèglements anthropiques et à la variabilité naturelle des conditions de vie sur la biosphère? Entre la recherche d'un nouveau régime d'accumulation et les promesses de la géo-ingénierie climatique – diffusion d'aérosols dans la stratosphère, fertilisation des océans par des particules de fer, mise en orbite de miroirs spatiaux censés réfléchir le rayonnement solaire –, nous vivons une période de transition incertaine aux données inédites. Les médiations politiques et les arrangements institutionnels d'une telle transition – dont les conventions internationales d'environnement constitueraient une des étapes – ne sont que très partiellement ceux que l'on peut envisager depuis notre horizon de pensée et d'action. La faisabilité de l'entreprise est de l'ordre de l'historicité, dont la lisibilité échappe largement à ses acteurs. Pour reprendre l'expression de P. J. Crutzen, nous évoluons en *terra incognita*.

(33) Will Steffen *et alii*, *Global Change and the Earth System : A Planet Under Pressure*, coll. « Global change-The IGBP Series », Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, 2004 (voir en particulier le chapitre 3 : « The Anthropocene Era : How Humans are Changing the Earth System », p. 81-141).

(34) Paul J. Crutzen, « Geology of Mankind : the Anthropocene », *Nature*, vol. 415, n° 6867, 3 janvier 2002, p. 23 (trad. en français : « La géologie de l'humanité : l'Anthropocène », *Écologie & politique*, 34 (2), 2007, p. 143-145; *addendum* de Jacques Grinevald, « L'Anthropocène et la révolution thermo-industrielle », p. 146-148).

## Le « grand doublement » de la force de travail au xxi<sup>e</sup> siècle

La question du salariat et de l'emploi est demeurée largement hors du regard des scientifiques et des économistes de l'environnement. Sur les relations entre le développement soutenable et l'emploi, le constat dressé par John A. Alic il y a plus d'une décennie conserve toute sa pertinence : la plupart des discussions sur la globalisation économique et la soutenabilité ont laissé de côté le problème du salariat, de la création d'emplois, en particulier pour les personnes employées dans l'agriculture de subsistance, le travail informel ou familial. Or, durant la seconde moitié de la décennie 1990, il y avait déjà à peu près autant de travailleurs agricoles dans les pays pauvres que de travailleurs dans tous les autres secteurs de l'économie mondiale (autour d'un milliard). Pour subvenir aux besoins de leurs populations, ces pays devront créer des centaines de millions d'emplois nouveaux. Plus généralement, aucun des problèmes qui affectent toutes les nations d'une manière ou d'une autre – la croissance de la population, la dégradation de l'environnement, la pauvreté et les inégalités – ne trouvera une solution sans création massive d'emplois productifs correctement rémunérés. Peut-on trouver les moyens de donner du travail à beaucoup plus de personnes? Peut-on créer suffisamment d'emplois et de richesse de manière à stabiliser la population mondiale sans endommager gravement l'environnement global? En d'autres termes, peut-on atteindre ce qu'il est convenu d'appeler le développement soutenable (1)?

Depuis la décennie 1990, l'ouverture mondiale a créé un marché du travail beaucoup plus vaste, avec un excès global d'offre de main-d'œuvre. Richard B. Freeman a nommé cette augmentation de la population active insérée dans l'économie mondiale, y compris sous la forme du sous-emploi et du chômage, le « grand doublement de la force de travail globale ». Avec l'ouverture de la Chine, de la Russie, de l'Inde, du Brésil et des autres pays du Sud, la force de travail globale serait passée de 1,4 à 2,9 milliards entre le début de la décennie 1980 et celui du xxi<sup>e</sup> siècle (2), avec une projection de la Banque mondiale à plus de 4 milliards de personnes en 2030, localisées à 90 % dans les pays émergents (3). R. B. Freeman estime que le stock de capital par travailleur était, au début du xxi<sup>e</sup> siècle, inférieur de 50 % à ce qu'il était vingt ans plus tôt, et qu'il faudra quelque trente années pour retrouver un stock de capital par tête équivalent au ratio du début de la décennie 1980.

Au vu de ces données, dont la crise et la récession renforcent l'acuité, le pilier dit « social » du développement soutenable doit être retravaillé autour de questions laissées en jachère. Celle de l'investissement va dominer les débats à venir pour sortir de la récession, fournir des emplois décents, construire ou reconstruire dans un sens plus soutenable le nouveau stock de capital pour des dizaines de millions de personnes, salariées ou pas, nouveaux ou anciens chômeurs, des travailleurs venus des campagnes en Chine aux nouvelles couches sociales paupérisées d'Amérique et d'ailleurs.

Sous quelles conditions l'accumulation du capital permettant de retrouver le ratio capital/travail du début des années 1980 pourrait-elle être à basse teneur en carbone, compatible avec la préservation des espèces, supportable pour la biosphère et socialement inclusive pour le plus grand nombre?

(1) John A. Alic, « Technological Change, Employment and Sustainability », *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 55, n° 1, mai 1997, p. 1-13.

(2) Richard B. Freeman, « The Great Doubling : Labor in the New Global Economy », transcription de 2005 Usery Lecture in Labor Policy, université d'Atlanta, 8 avril 2005.

(3) Banque mondiale, *Global Economic Prospects 2007 : Managing the Next Wave of Globalization*, Washington DC, 2007.



CHAPITRE 3

# Le développement soutenable et les politiques publiques. Interprétation restrictive et institutionnalisation extensive

**BRUNO VILLALBA <sup>1</sup>**

En quelques années, au tournant des années 2000, les politiques publiques françaises se sont approprié la notion de développement soutenable. Ce qui ne constituait qu'une simple formulation générale s'est présenté comme un régime de compréhension et d'explication des orientations politiques. Au-delà des discours d'intention, cette appropriation permet d'instituer le développement soutenable et, ainsi, de réaliser l'intégration de certains principes d'action (précaution, responsabilité, participation, transparence, transversalité, réflexivité...) dans les politiques publiques en favorisant leur «routinisation». Cette dynamique institutionnelle participe à la transformation des savoirs, des modes d'élaboration des contenus, des logiques de collaboration, etc. et ne peut donc se réduire à une simple valorisation matérielle ou communicationnelle.

Reste à apprécier le degré d'effectivité de cette appropriation... Car cette dynamique se construit à partir d'une large autonomie. Elle engage une confrontation des dispositifs cognitifs des acteurs concernés avec les nouvelles orientations du développement soutenable. Il ne s'agit donc pas de s'interroger sur la construction d'un référentiel de l'action publique, conçu comme un outil opératoire. Les individus, les groupes, les institutions peuvent aller jusqu'à adopter des comportements fondés sur une représentation de l'utilisation qui les conduit parfois à un détournement d'usage ou même de sens.

Ainsi, l'élaboration de politiques publiques teintées de développement soutenable se réalise dans le sillage des dispositifs institutionnels préexistants des politiques

---

(1) L'auteur remercie Antoine Goxe pour son aide inestimable dans la rédaction de ce texte, qui lui doit beaucoup.



environnementales. Celle-ci est favorisée par une vision somme toute consensuelle des objectifs du développement soutenable, favorisant son adaptation par ses utilisateurs et aboutissant à une standardisation de son usage autour d'objectifs essentiellement techniques.

## ■ De l'environnement au développement soutenable

L'élaboration des politiques publiques centrées sur le développement soutenable se réalise, en France, dans la continuité d'une perception singulière de la question environnementale.

### ■ L'invention (réduite) de l'environnement (1969-1990)

À l'origine, selon Florian Charvolin<sup>2</sup>, les experts à l'initiative de la création du ministère de l'Environnement insistent sur la transversalité des enjeux et des champs d'action. Cependant, les différents arbitrages – qui vont témoigner de la manière dont la question environnementale est perçue et traitée par les élites administratives et politiques de l'époque – aboutissent à une délimitation restrictive des compétences dudit ministère. Celui-ci ne gouverne en propre qu'une partie mineure du domaine, essentiellement les milieux naturels et la qualité de la vie (bruits, nuisances, pollutions). Pour le reste, c'est-à-dire l'eau, l'air, les sols, la mer, l'industrie et les grandes infrastructures, il doit composer avec le poids institutionnel d'une pléiade de ministères – et non des moindres : Équipement, Agriculture, Industrie, Santé, etc. – qui entendent garder la maîtrise de leur champ de compétence.

Sa capacité à peser sur les grandes orientations politiques reste donc faible. Si l'État se dote de quelques lois importantes (Protection de la nature, Installations classées en 1976; loi Montagne et loi Littoral en 1985 et 1986, etc.), cela contribue à enserrer un peu plus la question environnementale dans un espace restreint où les interactions avec les questions de santé ou de développement peinent à s'affirmer. La mise en œuvre des politiques européennes à partir de 1972 nourrira cette dynamique *top down* par la production croissante de directives, plus ou moins rapidement transposées.

L'environnement se constitue comme objet des politiques publiques sous l'action des milieux associatifs (et, dans une moindre mesure, sous la pression de l'écologie politique). L'éco-pouvoir, selon le terme de Pierre Lascoumes, désigne cette manière si particulière d'élaborer des politiques à partir d'une mobilisation associative (principalement

(2) Florian Charvolin, *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, coll. « Textes à l'appui », La Découverte, Paris, 2003; « 1970, l'invention de l'environnement? », *Annales des Mines – série Responsabilité & environnement*, n° 46, avril 2007.

des experts du milieu naturaliste) qui compense les carences techniques de ce ministère en produisant les connaissances nécessaires à la définition et à l'orientation d'une partie des politiques gouvernementales<sup>3</sup>. Par ailleurs, les luttes environnementales des années 1970-1980 (notamment contre le nucléaire) ont légitimé l'adoption de procédures plus démocratiques dans l'élaboration des choix de développement.

Ce n'est qu'en 1990 que, pour la première fois, est débattu et adopté au Parlement un Plan national pour l'environnement (PNE) réalisé à l'initiative de Brice Lalonde, premier ministre de l'Environnement issu des rangs écologistes. Le PNE est orienté autour de trois axes : une nécessaire territorialisation, une diversification des instruments d'action et une articulation entre croissance à long terme et protection des ressources et milieux naturels. Faute de moyens financiers et humains, faute de continuité dans l'action ministérielle, le plan n'aura guère le temps de se mettre en place au sein du dispositif politico-administratif français.

Au final, de l'aveu même d'anciens ministres de l'Environnement, c'est un ministère « impossible », où l'on « ne peut rien faire »<sup>4</sup>. Ces témoignages expriment une position sans nuance sur l'incapacité de cette structure à se saisir correctement des enjeux environnementaux, qui nécessiteraient davantage de transversalité et d'impulsion décisive au sommet de l'État. Ils illustrent aussi la difficulté de ce ministère à se doter d'une administration fonctionnelle sur l'ensemble du territoire national, permettant de coordonner les enjeux territoriaux locaux mais aussi internationaux<sup>5</sup>. Si l'on sent une évolution dans la prise en considération de ces questions à la fin des années 1980, cela se traduit par une volonté d'intégrer le traitement des solutions environnementales dans les pratiques économiques compatibles avec les objectifs de croissance économique. Comme le résume Yannick Rumpala<sup>6</sup>, il s'agit de certifier des « questions écologiques par des réponses économiques ».

L'incorporation du développement soutenable dans la politique gouvernementale aurait-elle pu contribuer à changer cette situation ? À la fin des années 1990, les questions environnementales sont désormais une problématique reconnue dans l'espace politique<sup>7</sup>. La rhétorique du développement soutenable, qui fait la part belle à cet enjeu, pourrait donc logiquement contribuer à décroiser les questions environnementales et améliorer leur prise en charge par une politique gouvernementale renouvelée.

(3) Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, coll. « Textes à l'appui », La Découverte, Paris, 1994.

(4) Robert Pujade, *Le ministère de l'impossible*, Calmann-Lévy, Paris, 1975 ; Corinne Lepage, « On ne peut rien faire, Madame le ministre... », Albin Michel, Paris, 1998.

(5) Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, *L'environnement ou L'administration des possibles. La création des directions régionales de l'environnement*, coll. « Logiques politiques », L'Harmattan, Paris, 1997.

(6) Yannick Rumpala, *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, coll. « Logiques politiques », L'Harmattan, Paris, 2003.

(7) Yves Dezalay, « De la défense de l'environnement au développement durable. L'émergence d'un champ d'expertise des politiques européennes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167, 2007/1-2, p. 66-79.



## ■ L'intégration hésitante du développement soutenable

Schématiquement, l'incorporation du développement soutenable dans les politiques publiques françaises suit le même cheminement que la question environnementale. On commence tout d'abord par sous-estimer le phénomène – parce qu'il est trop loin des dispositifs cognitifs des élites politiques et administratives, et aussi parce que le milieu associatif français est resté un peu à l'extérieur des débats internationaux autour de cette question –, puis on procède à une intégration minimale dans les rhétoriques officielles (au niveau gouvernemental et ministériel). Cette appropriation résulte à la fois de la pression européenne<sup>8</sup> et d'une volonté d'innover dans les choix techniques. Même si la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement soutenable n'est pas non plus un long fleuve tranquille<sup>9</sup> – coincée entre les autres orientations stratégiques de la politique de l'UE, interprétée et appliquée différemment selon les États... –, elle constitue un aiguillon indispensable pour la politique française. Par ailleurs, face à la complexité des questions environnementales traitées (risques alimentaires, risques technologiques, controverses scientifiques, etc.), l'administration publique se trouve confrontée à la nécessité d'innover dans les solutions proposées. On assiste à un élargissement du champ d'application du développement soutenable. Les sommets internationaux (Johannesburg, 2002 ; Copenhague, 2009) et la campagne présidentielle de 2007 amplifieront cette appropriation.

Si l'on tente de détailler plus précisément cette intégration, on peut constater que celle-ci se produit sous la conjonction de trois facteurs : une action de sensibilisation essentielle de la part de certains acteurs, périphériques au champ de la décision publique proprement dite, qui vont servir de « passeurs » pour le développement soutenable ; une contrainte juridique progressivement plus insistante ; une focalisation sur la question environnementale qui facilite son assimilation.

---

(8) Le premier programme-cadre sur le développement soutenable est proposé par la Commission en 1992. Il est à la base du 5<sup>e</sup> programme-cadre sur l'environnement, qui débute en 1993 et intitulé « Vers un développement soutenable ». L'article 2 du traité de Maastricht parle de la promotion « d'une croissance durable [...] respectant l'environnement », et l'article 130R consacre les principes de précaution et d'intégration. Le traité d'Amsterdam (octobre 1997) installe définitivement la notion de développement soutenable. Sur les dimensions juridiques du développement soutenable à l'échelle internationale, voir Sandrine Maljean-Dubois, « L'administration française de l'environnement », in S. Maljean-Dubois, *Quel droit pour l'environnement ?*, coll. « Les Fondamentaux droit », Hachette Supérieur, Paris, 2008, p. 123-139.

(9) Marc Pallemarts et Armelle Gouritin, « La stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable », Centre de recherche et d'information sociopolitiques, *Courrier hebdomadaire*, n° 1961, 2007/16, p. 5-45 ; cette stratégie reste encore aujourd'hui une politique davantage marquée par son ambition théorique que pratique.



## **Les passeurs : sensibilisation, promotion, professionnalisation**

Au cours des années 1990, des acteurs extérieurs à la sphère publique participent à un important travail de sensibilisation à la thématique du développement soutenable. Ils sont ce que Marcel Jollivet<sup>10</sup> appelle des « passeurs », c'est-à-dire des médiateurs qui opèrent, par un travail de diffusion de connaissances d'un champ social à un autre, une transition entre une conception théorique et une autre. Ce travail participe aussi à l'élaboration d'outils méthodologiques et à la construction de méthodes d'analyse, comme la pratique de l'interdisciplinarité, qui offre le principal avantage d'amener à une confrontation empirique des méthodes scientifiques propres à chaque discipline, afin de reformuler les enjeux théoriques et amener à proposer des pistes originales d'explication. Dans le même temps, ces acteurs légitiment le concept du développement soutenable et contribuent à définir ses orientations normatives.

### **Dossiers et débats pour le développement durable (4D)**

4D a été créée en 1993 par l'économiste du développement Ignacy Sachs (École des hautes études en sciences sociales – EHESS) et le haut fonctionnaire Michel Mousel, alors président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Cette association, dotée d'un conseil scientifique et d'un conseil d'administration composés de hauts fonctionnaires et de chercheurs, mène des études sur le développement soutenable, des travaux bibliographiques et de veille à la fois pour des administrations (principalement l'Environnement et l'Équipement), mais également des activités de diffusion vers les collectivités locales, le milieu associatif et le grand public (séminaires « Les mardis de 4D » ; participation et coorganisation de colloques d'acteurs ; gestion d'un important fonds documentaire sur l'environnement, le développement et le développement soutenable : « Espace René Dumont » ; création d'une *Encyclopédie du développement durable...*). Des activités de conseil et de formation auprès des collectivités locales se sont développées ces dernières années (avec la constitution d'une base de données sur les agendas 21 locaux). Enfin, 4D mène également des activités plus militantes de *lobbying* pour la prise en compte du développement durable.

Des réseaux de promotion du développement soutenable se créent au cours de la décennie 1990 ou au début des années 2000 (les associations Dossiers et débats pour le développement durable ; voir encadré ci-dessus), le Comité 21 – Comité français pour l'environnement et le développement durable –, Auxilia, Agora 21, Entreprises, territoires et développement, le réseau des associations régionales de l'environnement, le Centre ressource du développement durable...). Animées par la volonté d'intégrer

(10) Marcel Jollivet (dir.), *Sciences de la nature, sciences de la société. Les passeurs de frontières*, CNRS Éditions, Paris, 1992.



cette question dans les mécanismes de décisions publics et privés, ces structures se sont rapidement étoffées. Antoine Goxe<sup>11</sup> montre comment ces réseaux participent à la volonté de favoriser l'appropriation du développement soutenable et l'acquisition d'un savoir-faire en matière d'accompagnement des collectivités, associations et entreprises dans la mise en place de leur projet (notamment les agendas 21).

Désormais, la thématique du développement soutenable est largement relayée par des agences professionnelles, des officines de consultants aux motivations diverses, qui participent à la construction d'un secteur économique spécifique. Certaines associations, en se spécialisant progressivement, sont devenues des prestataires de services sur la gestion et l'animation des procédures de développement soutenable. Cette évolution du milieu professionnel infléchit les orientations de la commande publique, en participant davantage à l'élaboration des critères mêmes de l'efficacité des procédures. Ainsi, la constitution de réseaux spécifiques dédiés à la valorisation et la labellisation des savoir-faire en développement soutenable y participe. Afin d'apparaître comme les détenteurs et les créateurs de méthodologies originales, ces acteurs créent progressivement des réseaux destinés à préserver et valoriser leur particularisme. Cela leur assure une meilleure reconnaissance par les autorités publiques, ainsi que par les entreprises privées. Enfin, dernier indicateur de cette professionnalisation, la fin des années 1990 a vu l'émergence de formations spécifiques dédiées à la construction de savoirs chargés de rendre opérationnels les objectifs du développement soutenable<sup>12</sup>.

82

### Une pression juridique plus insistante

Juridiquement, la référence à Rio apparaît dans certaines procédures d'action publique dès 1993, avec les chartes d'environnement. C'est avec la loi Barnier du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, que le principe du développement soutenable est pour la première fois repris. Cependant, la mention constitue une simple indication générale et ne conditionne pas l'articulation de la loi. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (LOADT, ou «loi Pasqua») précise, dans son article 2, que «le schéma national d'aménagement du territoire fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable». Cependant, ces insertions de la notion sont encore peu opérationnelles.

L'ambition du législateur change à la fin des années 1990. Ainsi, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 («loi Voynet») et la renégociation des contrats de plan État-Région

(11) Antoine Goxe, «Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques», in Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, t. 44, coll. «Droit et société», LGDJ, Paris, 2007, p. 151-170.

(12) Patrick Matagne (dir.), *Les enjeux du développement durable. Actes des journées d'études organisées en 2003-2004*, L'Harmattan, Paris, 2005.

(CPER) entraînent un renforcement du caractère contraignant de ce principe. Le texte de la loi précise « qu'il s'agit d'impulser une politique qui contribue à un développement durable associant performance économique, justice sociale et qualité de l'environnement, qui favorise la participation de l'ensemble des acteurs et qui mobilise les territoires au profit de l'emploi ». Enfin, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU, 13 décembre 2000) élargit les missions attribuées aux documents d'urbanisme en insistant sur la nécessaire transversalité des politiques (de déplacement, d'énergie, de biodiversité, etc.). À proprement parler, il ne s'agit pas d'un cadre juridique construit autour du principe du développement soutenable, mais plutôt d'une reconnaissance progressive de son utilité pour permettre la reconstruction de certaines priorités des politiques publiques (aménagement du territoire, développement urbain, etc.). Ces orientations législatives n'innovent qu'à moitié, puisqu'elles insèrent la thématique du développement soutenable au sein d'actions largement inscrites dans la politique gouvernementale (aménagement du territoire, logement, etc.). Le gouvernement peut ainsi prétendre à l'innovation – tant dans la forme que dans le fond – de ses politiques, alors qu'il s'agit davantage de poursuivre les politiques antérieures.

### La focalisation sur la question environnementale

83

Alors que l'on ne cesse de rappeler que le développement soutenable se construit en articulant la dimension sociale, environnementale et économique, il est aisé de constater que la première fait figure de parent pauvre. L'accentuation des disparités résultant de problèmes écologiques devient un thème récurrent des rapports des institutions internationales. Le *Millennium Ecosystem Assessment*, mis en place par le secrétaire général des Nations unies en 2001 (voir chapitre 2, encadré), voyait dans les inégalités sociales l'un des problèmes majeurs issus des atteintes aux écosystèmes : « Les effets nocifs de la dégradation des services fournis par les écosystèmes [...] sont supportés de façon disproportionnée par les pauvres, contribuent à accroître les inégalités et les disparités entre groupes de population, et sont parfois le facteur principal de pauvreté et de conflit social ».

Comment expliquer cette sous-estimation de la question sociale, alors que les interactions existent, notamment *via* les relations entre l'emploi et l'environnement (emplois « verts » créés, par exemple), l'analyse des impacts sociaux des politiques environnementales (taxes, prix de l'énergie, etc.) ou les cumuls des inégalités ? Tout d'abord, la connexion entre les inégalités sociales et les inégalités écologiques reste encore largement un champ de réflexion en construction<sup>13</sup>. La notion d'inégalité écologique pourrait ainsi être définie comme une forme spécifique d'inégalité sociale qui concerne soit l'exposition aux pollutions ou aux risques, soit l'accès à la nature

(13) Bruno Villalba et Edwin Zaccàï, « Inégalités écologiques, inégalités sociales : interfaces, interactions, discontinuités ? », *Développement durable et territoires*, Dossier 9, septembre 2007.



ou aux aménités urbaines ou rurales. Faute de pouvoir disposer d'un *corpus* et de méthodologies opérationnelles permettant de comprendre et de traduire cette relation, complexe, entre dimensions sociales et écologiques, les politiques publiques se recentrent sur leur domaine traditionnel d'application. Un tel ajustement est facilité par la construction institutionnelle du développement soutenable, concentrée autour du ministère de l'Environnement.

On peut souligner la disproportion entre la conscience environnementale et celle des problèmes sociaux liés à l'environnement. Là où, dans ses ambitions, le développement soutenable souhaite établir une équité plus importante entre les générations présentes et futures, sa traduction institutionnelle met l'accent sur les conditions d'une amélioration des écosystèmes, en minimisant la complexité des interactions avec les enjeux sociaux. Ce sont les effets sur l'environnement qui sont recherchés, et non ceux sur les personnes.

Bien sûr, certaines politiques tentent d'associer dimension sociale et dimension écologique. Les politiques de gestion communautaire (voir aussi encadré ci-après) des ressources naturelles se construisent clairement dans cette optique, de même que les approches de la responsabilité sociale des entreprises (RSE)<sup>14</sup>. Il existe aussi des politiques sectorielles qui envisagent les effets sociaux différenciés de politiques environnementales (les aides à la rénovation de l'habitat individuel permettent à la fois de participer aux économies d'énergie et d'aider à l'équilibre budgétaire des familles les moins favorisées) ou qui gèrent les possibilités d'accès équitable à diverses politiques de protection de l'environnement (par exemple, les procédures participatives mises en place pour gérer les problèmes environnementaux – déchets, bruit... – peuvent aussi parfois faciliter l'intégration des personnes en difficulté)<sup>15</sup>.

Pourtant, bien souvent, la dimension sociale n'est intégrée que dans un but instrumental et non comme une fin en soi, ou alors les instruments des politiques publiques mis en place ne peuvent que modérément prendre en compte une soutenabilité sociale. Ainsi, la traduction constitutionnelle du principe de précaution peut être lue comme une limitation de son usage à travers une lecture essentiellement environnementaliste, dans laquelle les préoccupations sociales seraient secondaires.

L'appréciation de la durabilité par les instances gouvernementales s'est traduite par un renforcement des politiques publiques sur les questions environnementales. Si, désormais, 97 % des Français déclarent avoir déjà entendu parler de l'expression « développement durable » (selon un sondage Ipsos de la fin de 2008 déjà cité), la dimension environnementale détermine cette notion (87 %). Pour près d'un Français sur quatre, le développement soutenable est aussi associé à la sphère de l'économie, à la notion de long terme et, presque dans la même proportion, au champ social.

(14) Voir chapitre 5.

(15) Pierre Cornut, Tom Bauler et Edwin Zaccai (dir.), *Environnement et inégalités sociales*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 2007.

## ■ Animer la politique gouvernementale

À partir de la seconde moitié des années 1990, la France se dote progressivement d'organismes chargés d'animer la politique gouvernementale afin de répondre aux objectifs de Rio et de Johannesburg. Ces organismes, aux contours institutionnels peu précis, relativement mal insérés dans la hiérarchie ministérielle, peinent à imposer un changement d'orientation global des différents gouvernements. Ils parviennent cependant à inculquer l'usage de la rhétorique du développement soutenable. Dans le même temps, les politiques territoriales de développement soutenable se mettent progressivement en place, accompagnant – et, parfois même, anticipant – les orientations gouvernementales. Cette agitation n'est cependant pas sans effet dans certains ministères, comme en témoigne l'évolution du ministère de l'Éducation.

### **Intitulés des ministres et secrétaires d'État en charge de l'environnement depuis 1991**

- 15 mai 1991-31 mars 1992 : ministre de l'Environnement (*Brice Lalonde*)
- 2 avril 1992-28 mars 1993 : ministre de l'Environnement (*Ségolène Royal*)
- 29 mars 1993-16 mai 1995 : ministre de l'Environnement (*Michel Barnier*)
- 17 mai 1995-2 juin 1997 : ministre de l'Environnement (*Corinne Lepage*)
- 2 juin 1997-9 juillet 2001 : ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (*Dominique Voynet*)
- 10 juillet 2001-6 mai 2002 : ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (*Yves Cochet*)
- 7 mai 2002-30 mars 2004 : ministre de l'Écologie et du Développement durable (*Roselyne Bachelot-Narquin*)
- 7 mai 2002-30 mars 2004 : secrétaire d'État chargée du Développement durable (*Tokia Saïfi*)
- 31 mars 2004-31 mai 2005 : ministre de l'Écologie et du Développement durable (*Serge Lepeltier*)
- 31 mai 2005-15 mai 2007 : ministre de l'Écologie et du Développement durable (*Nelly Olin*)
- 18 mai 2007-18 juin 2007 : ministre d'État de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables (*Alain Juppé*)
- 18 juin 2007-? : ministre d'État de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat (*Jean-Louis Borloo*)
- 18 juin 2007-15 janvier 2009 : secrétaire d'État chargée de l'Écologie (*Nathalie Kosciusko-Morizet*)
- 21 janvier 2009-? : secrétaire d'État chargée de l'Écologie (*Chantal Jouanno*)



## ■ Les expérimentations institutionnelles

À partir du début des années 1990, différentes initiatives sont mises en place pour tenter d'élaborer une politique gouvernementale cohérente, destinée à animer l'action du gouvernement et accompagner les politiques locales. Ces différentes tentatives, soumises aux aléas des changements gouvernementaux (notamment au niveau du ministère de l'Environnement; voir encadré ci-dessus), restent incomplètes, tant dans les ambitions politiques affichées que dans les dispositifs mis en place pour les réaliser.

### **La Commission française du développement durable (CFDD)**

C'est en 1993 que l'on assiste à la première construction d'une politique institutionnelle significative à l'égard du développement soutenable<sup>16</sup>. La Commission française du développement durable (CFDD) est un organe consultatif créé par décret du Premier ministre le 29 mars 1993, en application de l'article 38-40 d'*Action 21* (programme adopté lors du Sommet de la Terre de Rio, en 1992), qui demandait aux gouvernements de mettre en place une commission chargée d'élaborer une stratégie nationale. Elle ne sera finalement installée qu'en 1994 par le gouvernement Balladur. Initialement envisagée comme un espace de concertation pour les acteurs de la société française (administrations, entreprises, associations, syndicats), la CFDD est finalement un comité d'experts réduit à quatorze membres, placé auprès de Matignon, dont le secrétariat est assuré par le Commissariat général du plan (aujourd'hui Centre d'analyse stratégique). Son bilan est faible, faute d'avoir disposé d'une réelle représentativité des acteurs les plus impliqués. Son action est relancée en 1995, sous l'impulsion de l'avocate spécialisée en droit de l'environnement et alors ministre de l'Environnement, Corinne Lepage.

La CFDD a pour mission de produire des rapports d'expertise thématiques et de faire des propositions au gouvernement pour promouvoir les orientations d'une politique de développement soutenable; elle doit par ailleurs participer à l'élaboration d'une «stratégie nationale de développement durable» et évaluer sa mise en œuvre; enfin, elle contribue à la préparation des rapports annuels que la France doit remettre à la Commission du développement durable des Nations unies. Dominique Voynet, qui devient en juin 1997 ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement – un élargissement de ses fonctions sans précédent jusqu'ici –, n'investit guère dans cette commission. En 1999, la CFDD se voit dotée de nouvelles règles de fonctionnement qui limitent son pouvoir d'interpellation. Son nouveau président, le biologiste

(16) Antoine Goxe, «L'institutionnalisation incertaine du développement durable en France : les vicissitudes de la Commission française du développement durable (1993-2003)», in Bruno Villalba (dir.), *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*, coll. «Espaces politiques», Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2009, p. 107-122.

Jacques Testart, pousse les compétences de la CFDD à leur point limite<sup>17</sup>. Tokia Saïfi, nouvelle secrétaire d'État au Développement durable, entérine la fin de la CFDD en juin 2003.

### **La Stratégie nationale de développement durable (SNDD)**

Loin de constituer un axe central de la politique française, la SNDD est le résultat de compromis institutionnels entre différents ministères. Elle reste soumise aux évolutions des priorités fixées par les différents ministres de l'Environnement, qui vont rapidement se succéder entre 1992 et 2009.

En 1996, C. Lepage lance les premiers éléments d'une réflexion nationale, qui constituent les prémisses de la Stratégie nationale de développement durable. Cela passe, conjointement, par la tenue d'assises régionales du développement durable (au cours de l'année 1996) et la sollicitation de la CFDD pour présenter la position française lors du Sommet des Nations unies de New York, en avril 1997. Lorsque les propositions phare de la SNDD sont présentées aux assises nationales du développement durable le 16 décembre 1996, on peut aisément constater le travail de filtrage et de réécriture qui a été opéré par les arbitrages ministériels, même s'il reste des avancées dans certains domaines (démocratisation des décisions, agriculture, aménagement du territoire, villes, transport...).

Nommée ministre, D. Voynet concentre ses actions afin d'obtenir la constitution d'un ministère réellement compétent sur les questions d'aménagement du territoire. Délaissée, la SNDD sera réactivée soudainement par un autre ministre de l'Environnement, Yves Cochet, afin de préparer le sommet de Johannesburg. Ses « Propositions pour une SNDD » de 2002 n'auront pas le temps de se mettre en place. Son successeur, Roselyne Bachelot, réoriente les objectifs de la SNDD en donnant à celle-ci une tonalité nettement plus institutionnelle. Elle crée, en parallèle, le Conseil national du développement durable (CNDD ; voir encadré) et le Comité interministériel pour le développement durable (Cidd)<sup>18</sup>. Enfin, des hauts fonctionnaires du développement durable (HFDD) sont nommés dans chaque ministère.

(17) Jacques Testart (dir.), *Réflexions pour un monde vivable. Propositions de la CFDD (2000-2003)*, coll. « Les Petits livres », Mille et Une Nuits, Paris, 2003.

(18) Mis en place par le décret n° 2003-35 du 21 février 2003, il définit les orientations de la politique conduite par le gouvernement en faveur du développement soutenable, notamment en matière d'effet de serre et de prévention des risques naturels majeurs, et veille à leur mise en œuvre. Le Cidd se substitue à trois instances existantes : le Cien (Comité interministériel de l'environnement) ; la Cies (Commission interministérielle contre l'effet de serre) ; le CIPRNM (Comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs).



## **Le Conseil national du développement durable (CNDD)**

Créée par décret le 13 janvier 2003, cette structure consultative est composée de quatre-vingt-dix personnes réparties en quatre collèges (collectivités territoriales; acteurs économiques, organisations professionnelles et syndicats; associations-ONG et organismes représentant les consommateurs; personnalités qualifiées), afin de les associer à l'élaboration des politiques de développement soutenable et à leur mise en œuvre. Le CNDD est chargé de définir, d'animer, de coordonner et de veiller à la mise en pratique de la politique conduite par le gouvernement en matière de développement soutenable. Il examine la cohérence de l'action de chaque ministère avec la politique de développement soutenable arrêtée par le gouvernement, notamment dans les positions et engagements pris par la France aux plans européen et international.

Le CNDD a produit un nombre important d'avis et de rapports, soit sur saisine d'un ministre ou du gouvernement, soit par autosaisine. Outre le rapport de mai 2003 sur la préparation de la SNDD, il a ainsi émis onze avis portant sur « les indicateurs de développement durable », « le projet de stratégie pour la biodiversité », « le rôle des préfets au regard du développement durable », « le projet de loi d'orientation agricole », « la révision de la stratégie européenne de développement durable »... Suite au Grenelle de l'environnement (*V. infra*), son avenir est encore incertain. En effet, la réforme constitutionnelle de juillet 2008 renomme le Conseil économique et social, qui devient Conseil économique, social et environnemental (CESE). Le CNDD, sans avoir été encore formellement supprimé, a vocation à être remplacé par institutionnalisation du Comité de suivi du Grenelle (*V. infra*) prévu par l'article 1<sup>er</sup> de la loi de programmation pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement n° 2009-967 du 3 août 2009. Par ailleurs, le CESE s'investit désormais davantage dans l'élaboration et la coordination de la SNDD. De fait, le CNDD a cessé ses activités, le mandat de ses membres étant arrivé à échéance.

La SNDD est présentée en juin 2003, lors du premier CNDD, réuni sous la présidence du Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin. Le rapport *Première contribution du Conseil national du développement durable* (avril 2003) est avant tout le résultat du travail de l'administration, et les remarques issues du CNDD seront peu écoutées. Il présente la liste d'actions à mener sur la période 2003-2008. Ce rapport tente par ailleurs d'intégrer les principales orientations des politiques européennes et des recommandations internationales. La Commission européenne estime nécessaire de renforcer la dimension environnementale de la « stratégie de Lisbonne » (1999), très centrée sur le développement économique et social. Le Conseil européen de Göteborg (juin 2001) fait donc valoir l'importance de prendre en compte l'interaction entre les enjeux planétaires et le développement des politiques publiques. Sur le plan international, rappelons que les recommandations de l'Agenda 21 de Rio devaient être traduites en stratégies nationales, avec comme date butoir 1997... Le bilan du PNUE de 2002 indique que sur 191 pays signataires, seuls une vingtaine avaient à cette date une politique structurée, et on considérait que ce programme était en cours de réalisation dans un quart d'entre eux. La France fait partie de ce second



groupe... La Stratégie européenne de développement soutenable de juin 2006 fixe quatre objectifs : préservation des ressources environnementales; équité sociale et cohésion; prospérité économique; assumer des responsabilités internationales.

La SNDD va ainsi orienter ses actions vers les politiques de sensibilisation à l'égard du développement soutenable (éducation à l'environnement et au développement durable, actions ciblées pour favoriser les démarches volontaires et contractuelles de développement soutenable dans certains domaines comme l'agriculture), vers le développement et le renforcement des politiques d'incitation (adoption des agendas 21, réforme du Code des marchés publics...) et en élaborant certains indicateurs de suivi (le nombre de logements locatifs sociaux financés hors rénovation urbaine dans la dimension sociale du développement soutenable, ou encore le pourcentage d'actions réalisées ou engagées du plan d'actions « patrimoine naturel » de la Stratégie nationale pour la biodiversité du programme d'action Territoires...).

En juin 2004, la nomination d'un délégué interministériel au développement durable vise à favoriser le travail de coopération entre les différents ministères concernés par cette stratégie et à améliorer son intégration dans l'ensemble des politiques gouvernementales. Progressivement, la SNDD parvient à élargir ses domaines d'intervention (Plan santé en 2004, Plan climat en 2006). Incontestablement, cela répond davantage aux préoccupations européennes et aux attentes des collectivités territoriales. Cependant, la réactualisation de la SNDD, sous l'action du Comité permanent des HFDD, n'entraîne pas une visibilité plus importante et reste largement ignorée de la presse généraliste et de la population. La SNDD 2009-2012 est en cours d'élaboration. Elle s'inspire des orientations du Grenelle de l'environnement et adopte neuf défis clés issus de l'architecture de la Stratégie européenne de développement soutenable<sup>19</sup>.

Au final, le gouvernement affiche sa satisfaction vis-à-vis de l'application de la SNDD, notamment en ce qui concerne la mise en cohérence de ses politiques nationales, le renforcement de la coordination nationale et une meilleure intégration des politiques européennes dans les programmes nationaux.

### **Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)**

Dernier-né des organismes, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) est créé par un décret du 9 juillet 2008, à la suite du regroupement du Conseil général des ponts et chaussées et de l'Inspection générale de l'environnement. Il constitue un service du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer. Le Conseil est organisé en sept sections

---

(19) Changement climatique et énergie propre; transports et mobilité durables; conservation et gestion des ressources naturelles; production et consommation durables; santé publique, prévention et gestion des risques; gouvernance; pauvreté dans le monde et défis internationaux en matière de développement durable; inclusion sociale, démographie et immigration; société de la connaissance.



(droit, logement et société; économie, transports, réseaux; aménagement durable des territoires; risques, sécurité, sûreté; personnels et services; sécurité dans les transports; commission permanente des ressources naturelles) et dix-neuf collègues... Il a pour mission d'informer, sensibiliser et éclairer les pouvoirs publics sur les évolutions ou mutations de toute nature affectant l'ensemble des relations et dynamiques de la société, dans leurs dimensions techniques, économiques, sociales, environnementales, etc. Plus précisément, ses activités concernent la prospective (veille, observation) et le conseil auprès des ministres et des organes de direction des ministères. Il participe à l'évaluation (*ex-ante* et *ex-post*) des politiques publiques et assure le contrôle, l'audit, l'inspection des services ou des organismes (ainsi que les enquêtes administratives concernant les agents de l'État). Il est considéré comme « l'autorité environnementale » prévue par les directives européennes sur l'évaluation environnementale. Ses activités se concrétisent par la production de rapports d'études (expertise, évaluation, aide à la décision), d'avis (sur tout document ou rapport) et de rapports d'inspection sur différents domaines (par exemple, énergie, mer, climat, prévention des risques).

## ■ Vers une territorialisation des politiques

90

Les politiques publiques du développement soutenable ne s'élaborent pas au seul niveau national. Au cours de la seconde moitié des années 1990, avec une accélération au début des années 2000, nous assistons à un important investissement des collectivités territoriales dans ce domaine. Certaines régions, comme le Nord - Pas-de-Calais, font figure de territoires expérimentaux, à la fois dans l'incorporation de cette question dans les objectifs de la Région, mais aussi s'agissant des dispositifs techniques mis en place. On peut alors constater l'importance du pilotage institutionnel – et notamment de l'autorité politique en place – dans la légitimation de cette thématique émergente<sup>20</sup>. La greffe territoriale prend cependant progressivement, et l'on peut parler de logiques territoriales dans l'appropriation du développement soutenable<sup>21</sup>.

Dans le même temps, l'injonction à une territorialisation des politiques de développement soutenable s'opère par une logique « descendante » : les collectivités territoriales sont incitées à s'engager dans des démarches de développement soutenable. Les lois « Voynet »<sup>22</sup> et « Gayssot »<sup>23</sup>, entre autres textes, ont introduit des normes

(20) Par exemple, le rôle central de certains élus régionaux, dont la présidente Verte de la Région Nord - Pas-de-Calais, Marie-Christine Blandin, qui a su faire du développement soutenable un projet politique partagé (parfois sans enthousiasme au départ) par la classe politique et l'administration régionale. Voir Helga-Jane Scarwell, Claude Kergomard et Richard Laganier (dir.), *Environnement et gouvernance des territoires. Enjeux, expériences et perspectives en région Nord - Pas-de-Calais*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2008.

(21) Voir, par exemple, les approches développées par la revue numérique *Développement durable et territoires* (<http://developpementdurable.revues.org/>).

(22) Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

(23) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU).

s'inspirant de la notion de développement soutenable dans les outils de planification spatiale et de développement urbain qu'elles définissent (diagnostics et contrats d'agglomération, grands projets de ville, projets d'aménagement et de développement soutenable, plans locaux d'urbanisme...) et que les gouvernements locaux doivent intégrer. Par ailleurs, les villes sont les cibles de politiques communautaires, étatiques et parfois régionales incitatives, proposant des aides financières, méthodologiques ou d'expertise pour qu'elles s'engagent dans la constitution de politiques de développement soutenable (par exemple, les « agendas 21 locaux »).

Toutefois, au cours de la décennie 1990, peu de collectivités locales se sont résolument engagées dans une telle démarche. Si certaines villes françaises ont signé la charte d'Aalborg (ou Charte des villes européennes pour la durabilité du 27 mai 1994), rares sont celles qui ont engagé dans la foulée l'élaboration d'un plan local de développement soutenable ou « agenda 21 local », en allant au-delà de simples déclarations. Conscients de cette lacune, les différents ministères de l'Écologie tenteront de mobiliser les collectivités, surtout après la conférence de Rio. S'appuyant sur ses premières expériences de contractualisation avec des collectivités locales (« protocoles d'accord en environnement urbain » entre 1983 et 1986, « plans municipaux et départementaux d'environnement » depuis 1990), le ministère propose dès 1993 une nouvelle procédure faisant directement référence à Rio et au chapitre 28 d'Action 21 : les « chartes d'écologie urbaine » ou « chartes d'environnement ».

Tout en maintenant ces dispositifs, le ministère lance une nouvelle action en 1997 : les « appels à projet outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux ». La démarche vise à susciter l'innovation des collectivités locales, sans cadre formel précis, afin de capitaliser des expériences et de construire progressivement, sur des bases empiriques, des méthodologies et des axes d'action spécifiés à l'aune du développement soutenable. D'autres outils incitatifs, parfois contractuels, ont été élaborés dans la même perspective. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a ainsi proposé aux territoires de projets (agglomérations, pays et parcs naturels régionaux – PNR), entre 2003 et 2008, des contrats Actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique (ATEnEE), qui assuraient aux structures contractantes un soutien technique et un suivi par la délégation régionale de l'Ademe.

Ainsi, depuis le début des années 2000, les collectivités locales connaissent un contexte institutionnel d'incitation, voire d'injonction, à la prise en compte du développement soutenable dans leurs politiques et actions publiques. Aujourd'hui, près de 300 collectivités ont délibérément pris l'engagement d'une démarche Agenda 21. On peut distinguer grossièrement des démarches internes à la collectivité locale, dans une logique de *management* public incluant de nouveaux critères environnementaux et sociaux dans la définition des objectifs et l'évaluation de l'efficacité des actions menées; et des agendas 21 locaux dits « de territoires », qui constituent des projets de développement soutenable du territoire impliquant l'ensemble des parties prenantes. Les degrés de mise en œuvre sont toutefois très divers : formation des équipes territoriales, éducation des citoyens, concertation avec les parties prenantes, mise en



application du plan ou encore évaluation des actions. Les priorités concernent avant tout les questions environnementales, de qualité de vie...

## ■ Une éducation à l'environnement pour un développement durable (EEDD)

La volonté d'enclencher des politiques de développement soutenable au sein des différents ministères est un leitmotiv des discours officiels. Le ministère de l'Éducation témoigne de cette volonté gouvernementale de diffuser le concept au-delà des cercles d'initiés et d'en faire un élément de la culture étatique.

En 2002, Luc Ferry, alors ministre de l'Éducation nationale et de la Recherche, a commandé à l'Inspection générale un rapport sur l'éducation à l'environnement dans le système éducatif français<sup>24</sup>. Les conclusions précisent : « notre système éducatif, au début des années 2000, ne s'était pas emparé de l'éducation à l'environnement. Malgré trente ans d'« éducation à l'environnement », les questions environnementales ne faisaient pas partie des priorités de notre ministère ». En parallèle, la SNDD affirme le principe selon lequel l'éducation et la formation ont une place essentielle, puisqu'elles représentent l'un des deux enjeux transversaux (avec la recherche et le développement). Le chapitre 2 du volet Actions, intitulé « Le citoyen, acteur du développement durable », est introduit de la manière suivante : « Le développement durable est l'affaire de chacun. Il est essentiel que le citoyen ait conscience des enjeux et se considère comme un acteur à part entière de cette démarche. Pour pouvoir jouer ce rôle, il faut qu'il soit formé – dès le plus jeune âge dans le cadre de notre système d'éducation – et informé, qu'il prenne conscience de l'importance des interactions entre les domaines économiques, sociaux et environnementaux et qu'il puisse évaluer l'impact de ses gestes quotidiens. Sa participation aux processus d'élaboration des décisions le concernant doit être renforcée, notamment par l'intermédiaire du débat public. »

La circulaire du 8 juillet 2004, intitulée « Généralisation d'une éducation à l'environnement pour un développement durable », pose les fondements d'un plan « ambitieux » de généralisation de l'EEDD, piloté et suivi au niveau national par la Direction de l'enseignement scolaire et l'Inspection générale de l'éducation nationale. Son objectif est de « généraliser l'éducation à l'environnement pour un développement durable », de passer d'approches ponctuelles à l'objectif de *généralisation* de l'éducation à l'environnement sur l'ensemble du cursus scolaire, afin de « placer ce qu'on faisait depuis longtemps dans le domaine de l'éducation à l'environnement dans la perspective du développement durable ». Cela concerne *tous* les niveaux d'enseignement, du primaire au lycée, et l'ensemble des disciplines, même si certaines d'entre

(24) Gérard Bonhoure et Michel Hagnerelle, *L'éducation relative à l'environnement et au développement durable*, Inspection générale de l'éducation nationale, rapport n° 2003 014, avril 2003 ([http://www.ac-orleans-tours.fr/eedd/files/rapport\\_bonhoure.pdf](http://www.ac-orleans-tours.fr/eedd/files/rapport_bonhoure.pdf)).

elles sont inévitablement plus impliquées que d'autres<sup>25</sup>. Chaque académie est invitée à prendre toutes les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre l'EEDD. Nommé par le recteur, un coordinateur académique, aidé par un comité de pilotage élargi aux principaux partenaires locaux, est chargé du pilotage, du suivi et de l'évaluation des actions de généralisation. Depuis, régulièrement, le ministère de l'Éducation réactualise ses orientations et objectifs en matière d'EEDD<sup>26</sup>. De son côté, le plan d'actions de la SNDD de novembre 2006 réaffirme sa volonté de permettre aux citoyens de devenir des acteurs du développement soutenable par le biais de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. Enfin, le Grenelle de l'environnement a souligné la nécessité de renforcer la dimension éducative d'une politique globale de développement soutenable, de manière que soient prises en compte de façon convergente les nécessités environnementales liées au changement climatique, à la nouvelle donne énergétique, à la préservation de la biodiversité et à la santé, ainsi que les nécessités propres aux différents échelons de la gouvernance politique, économique et sociale de notre société.

Cette approche éducative, assez consensuelle, est emblématique de la manière d'appréhender l'information vis-à-vis du grand public sur les objectifs du développement soutenable. Elle alimente les stratégies de communication (Semaine du développement durable, pédagogie des petits gestes...). L'essentiel est d'encourager le grand public à adopter des comportements quotidiens favorables au développement soutenable.

---

## ■ Du développement soutenable à la question climatique

L'urgence des questions écologiques (notamment sous la pression du thème du dérèglement climatique) modifie les priorités de l'agenda public en rendant nécessaire le recentrage des objectifs du développement soutenable autour des questions environnementales. La Charte de l'environnement et le Grenelle de l'environnement viendront largement réaffirmer une telle priorité, quitte à prendre le risque de réduire la portée politique des objectifs de la durabilité.

---

(25) Yvette Veyret, « Environnement et développement durable dans les programmes de géographie », *Historiens et géographes*, n° 387, juillet 2004, p. 253-259.

(26) Dernière-née, la circulaire du 29 mars 2007, parue au *Bulletin officiel* n° 14 du 5 avril 2007, est relative à la seconde phase de généralisation de l'éducation au développement durable (EDD). Voir Jacques Brégeon, Sylvie Fauchoux et Claude Rochet, *Rapport du Groupe de travail interministériel sur l'éducation au développement durable*, 29 janvier 2008.



## ■ Une reconnaissance constitutionnelle centrée sur l'environnement

Sous la volonté du Président de la République, Jacques Chirac, le gouvernement met en place en 2002 une réflexion visant à adosser à la Constitution française une « Charte de l'environnement ». Lors des travaux préparatoires, une controverse surgit autour de l'inclusion du « principe de précaution ». L'intervention directe du Président l'imposera, mais son intégration sera limitée autour des seules questions de l'environnement et de la santé. Finalement, le texte est adopté le 28 février 2005 et promulgué le 1<sup>er</sup> mars (voir encadré).

### **La Charte de l'environnement de 2005**

Adossée à la Constitution française, au même titre que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946, la Charte de l'environnement est adoptée le 28 février 2005 par le Parlement réuni en Congrès par 531 voix *pour*, 23 voix *contre* et 111 abstentions, seuls 665 élus sur 903 ayant pris part au vote. La Charte est composée de sept « considérants » et de dix articles.

« Article 1<sup>er</sup>. – Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Article 2. – Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Article 3. – Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

Article 4. – Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Article 5. – Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Article 6. – Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Article 7. – Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Article 8. – L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

Article 9. – La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Article 10. – La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France. »

La *Charte* introduit quatre principes issus de la déclaration du sommet de Rio : le principe de précaution (sans doute le plus controversé et le plus difficile à insérer dans les dispositifs publics<sup>27</sup>), le principe pollueur-payeur, le principe d'action préventive et de correction, ainsi que le principe de participation-information. La Charte reconnaît ainsi à chacun le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, celui d'accéder à l'information détenue par les autorités publiques et le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. L'élévation au rang constitutionnel de principes à finalité environnementale (prévention, précaution, responsabilité) devrait permettre de donner une assise juridique plus forte à certains instruments nécessaires à la politique publique dans le domaine de l'environnement. Il est néanmoins à noter qu'il n'y a toujours pas, à proprement parler, de législation spécifique au développement soutenable.

L'article 6 est cependant plus directif pour l'administration française, puisqu'il indique que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable ». Ainsi, afin de favoriser et de permettre cette adaptation, le Séminaire gouvernemental du 23 mars 2005 a produit un document expliquant les notions juridiques essentielles de la Charte à destination des administrations publiques. Les domaines d'intervention s'élargissent, amenant par exemple une réflexion sur les marchés publics. De la même manière, cette charte a permis à des collectivités locales de s'engager plus avant dans leurs démarches.

La Charte aboutit à une conception ambivalente du développement soutenable. Certes, elle procède à une reconnaissance considérable des problématiques environnementales en imposant leur intégration dans l'élaboration de l'ensemble des politiques publiques. Ce à quoi certains répondent que la Charte ne ferait qu'entériner l'état actuel du droit communautaire. Par ailleurs – et même si sa « promotion » est inscrite –, le développement soutenable n'est pas considéré comme la pierre angulaire de cette approche constitutionnelle de l'environnement. La Charte aboutit davantage à un affaiblissement du principe de précaution car elle en réduit la portée théorique, notamment par un cantonnement aux enjeux strictement environnementaux ou de santé. Enfin, on peut considérer que, prise au piège de ses intentions consensuelles, cette charte n'est pas à la hauteur des enjeux présents et à venir de la crise écologique.

## ■ Le Grenelle de l'environnement

Le *Grenelle de l'environnement* (dont la dénomination exacte est « Grenelle Environnement ») est officiellement présenté comme une démarche de consultation prolongeant la SNDD ; il représente aussi la réussite du travail de *lobbying* mené par Nicolas Hulot lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2007, qui avait

(27) Rachel Vanneville et Stéphane Gandreau, Ministère de l'Écologie et du Développement durable, *Le principe de précaution saisi par le droit. Les enjeux sociopolitiques de la juridicisation du principe de précaution*, La Documentation française, Paris, 2006.



réussi à imposer la thématique de la crise écologique et le ralliement des candidats à son projet d'un grand débat autour des enjeux écologiques<sup>28</sup>. Trois phases rythment ce Grenelle<sup>29</sup>. La création d'un temps de dialogue et d'élaboration de propositions au sein de groupes de travail réunissant l'État et les représentants de la société civile constitue la première phase (juillet-septembre 2007). Ce travail a été effectué par six groupes de travail thématiques : lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie ; préserver la biodiversité et les ressources naturelles ; instaurer un environnement respectueux de la santé ; adopter des modes de production et de consommation durables ; construire une démocratie écologique ; promouvoir des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité. Deux thèmes dits « transversaux » viendront s'ajouter à ce sommaire : le problème très controversé des organismes génétiquement modifiés (OGM) et celui des déchets. Ils seront traités par des groupes de travail spécifiques dont les membres sont issus des six groupes de base. Les réunions des six groupes de travail ont abouti à des rapports accompagnés de notes de synthèse.

La deuxième phase est centrée autour d'une consultation du public sur internet et en régions (du 5 au 22 octobre 2007). Les consultations régionales étaient organisées sur les mêmes thèmes que ceux dont étaient saisis les six groupes du Grenelle de l'environnement. À l'Assemblée nationale, une discussion sans vote s'est engagée parallèlement sur le thème du Grenelle de l'environnement, le 3 octobre 2007.

Enfin, l'élaboration d'un plan d'actions, notamment législatives, est prévue lors de la troisième phase (24 et 25 octobre 2007). Elle s'est organisée sous la forme de quatre tables rondes « finales »<sup>30</sup> mettant en présence, d'une part, les ministres concernés (dont, pour la première table ronde, le Premier ministre, François Fillon) et, d'autre part, des représentants de quatre collèges (les ONG, les salariés, les employeurs, les collectivités territoriales). 268 engagements précis sont pris à l'issue de cette phase, dont certains très controversés, tant sur le domaine d'application que sur le calendrier retenu (par exemple, au sujet de l'activation d'une clause de sauvegarde sur le maïs Monsanto 810). Sous le titre « Le Grenelle Environnement passe en phase opérationnelle » se lance de fait une quatrième phase destinée à exercer un contrôle *a posteriori* des décisions prises en commun. Trente-trois chantiers opérationnels sont lancés courant décembre, mais sans indiquer clairement le fonctionnement d'une quelconque instance collégiale de suivi et de contrôle. Ces chantiers sont pilotés par des « comités opérationnels » rassemblant fonctionnaires et représentants des parties prenantes (associations professionnelles, syndicats, experts...). L'ensemble de ces travaux doit nourrir les dispositions qui constitueront les « lois Grenelle ».

(28) Voir Nicolas Hulot, *Pour un pacte écologique*, Calmann-Lévy, Paris, 2006.

(29) Voir aussi « Le Grenelle de l'environnement », *Regards sur l'actualité*, n° 338, La Documentation française, Paris, février 2008.

(30) « Lutter contre les changements climatiques » ; « santé et environnement, économie de fonctionnalité, économie circulaire, déchets » ; « préserver la biodiversité et les ressources naturelles, pratiques agricoles, OGM » ; « instaurer une démocratie écologique ».



Finalement, la loi de programme pour la mise en œuvre du *Grenelle* (ou loi Grenelle 1) a été votée par l'Assemblée nationale le 21 octobre 2008. Parmi les grands principes résolument engagés par la loi figurent la reconnaissance renforcée de l'urgence écologique et la nécessité d'une diminution des consommations en énergie, eau et autres ressources naturelles, ou encore celle de préserver les paysages. Le projet de loi « Engagement national pour l'environnement » (ou loi Grenelle 2) a été présenté en Conseil des ministres par le ministre d'État Jean-Louis Borloo le 7 janvier 2009 et adopté en première lecture par le Sénat, après déclaration d'urgence, le 8 octobre 2009. Il comporte des éléments présentés comme plus techniques, en termes de normes, dans différents secteurs<sup>31</sup>.

Restent plusieurs faiblesses : la première est le délai de réalisation terriblement court. De là quelques manques, « oublis » ou omissions volontaires remarquables (l'eau, la mer<sup>32</sup>, les aspects du paysage et, bien sûr, la question du nucléaire...). La deuxième est la réelle institutionnalisation de ces orientations : comment le processus institutionnel du Grenelle de l'environnement peut-il s'inscrire dans la durée, c'est-à-dire dans les temps politiques ordinaires ? Comment surveiller, contrôler, critiquer, relancer, alors que le « dispositif Grenelle » n'a pas d'épaisseur institutionnelle (sans administration dédiée) ni temporelle face à un pouvoir administratif et politique qui, de son côté, est installé dans la durée, avec déjà ses propres priorités ? Enfin, ce Grenelle peut être considéré comme un recentrage des préoccupations gouvernementales sur les questions environnementales, notamment en valorisant des solutions économiques<sup>33</sup>, au détriment d'une approche plus systémique des enjeux écologiques, en particulier dans leurs liens avec les dimensions sociales.

## ■ Le développement soutenable soluble dans la question climatique ? Le Plan climat

Afin de répondre à ses engagements vis-à-vis de la Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques et du protocole de Kyoto (1997), la France se dote d'une politique nationale ambitieuse. Le Plan climat (2004-2012) s'inscrit dans la continuité du Plan national de lutte contre le changement climatique (2000), dont il souhaite dépasser le bilan mitigé. Le protocole de Kyoto a fixé à la France l'objectif

(31) Les dispositions du texte portent notamment sur l'habitat et l'urbanisme (dont : création d'un label environnemental prenant en compte l'ensemble du cycle de vie du bâtiment); les transports (dont : accélération des procédures pour les grands projets de transports collectifs urbains prévus par le plan « Espoir banlieues »); l'énergie, la biodiversité, la santé environnementale et la gestion des déchets.

(32) Un « Grenelle de la mer » a été lancé en avril 2009, avec comme objectif de « compléter les engagements du Grenelle Environnement qui concernent la mer et le littoral et [de couvrir] un champ plus large sur la thématique de la mer et de sa contribution au développement d'activités durables » (<http://www.legrenelle-mer.gouv.fr/>).

(33) Olivier Godard, « Le Grenelle de l'environnement met-il la France sur la voie du développement durable ? », *Regards sur l'actualité*, n° 338, La Documentation française, Paris, février 2008, p. 37-46.



de stabiliser ses émissions à l'horizon 2010 et, donc, d'économiser 54 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par an. Le Plan climat propose d'atteindre les 72 millions de tonnes chaque année... Ce plan est présenté comme une réponse globale qui implique tous les secteurs économiques et l'ensemble des territoires. Il comprend huit orientations fortes (information, transport, bâtiment, industrie, agriculture, climatisation, plans climat territoriaux, recherche).

Suivant les recommandations du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (Giec), la France s'est engagée à diviser par quatre ses émissions de CO<sub>2</sub> (loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, art. 2). Cet objectif, dit « Facteur 4 », est considéré comme indispensable pour contenir l'évolution du climat. En l'occurrence, il s'agit avant tout de proposer un mouvement de transition à engager et de mettre en place une série de « propositions de politique publique » à mettre en œuvre « le plus tôt possible »<sup>34</sup>. Selon le document d'actualisation de la SNDD de novembre 2006, il faut « commencer à se mettre sur la trajectoire de l'objectif de division par quatre des émissions de la France [...] ». Le Grenelle de l'environnement a réaffirmé cette priorité (groupe 1 : « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie »). Or, la France a, en 2006, dépassé de sept points le scénario *Facteur 4*.

98

Le Plan climat dispose de nombreux avantages par rapport à la thématique imprécise du développement soutenable. Tout d'abord, cet enjeu répond clairement à une préoccupation internationale largement médiatisée, comme en témoigne le succès du film d'Al Gore, *Une vérité qui dérange* (*An Inconvenient Truth*, 2006). Il permet donc de répondre à une question clairement identifiée (au risque d'aboutir à une simplification des interactions en jeu...), alors que le développement soutenable est avant tout une méthodologie destinée à produire une décision sur la base d'une confrontation d'orientations différentes, de hiérarchies négociées ou d'objectifs à construire. Là où le développement soutenable se définit comme une contribution à l'élaboration d'un projet politique résultant d'un compromis entre les impératifs de développement économique et les contraintes environnementales, le Plan climat délimite le champ des interrogations au profit d'un recentrage du questionnement autour de la résolution de la question climatique.

Ensuite, le Plan climat permet de construire des politiques publiques claires, fondées sur la définition d'objectifs chiffrés, animées par des étapes bien balisées, censées pouvoir conduire à l'organisation d'une politique cohérente, tant sur le plan national, local qu'international. On peut dès lors construire une méthodologie (indicateurs de performance, outils de *management*...) permettant de fournir des données statistiques et offrant des possibilités de comparaison des résultats. Il s'intègre facilement

(34) Christian de Boissieu (dir.), Ministère de l'Écologie, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Division par quatre des émissions de gaz à effet de serre de la France à l'horizon 2050*, La Documentation française, Paris, 2006.

dans une approche monétariste de la situation environnementale<sup>35</sup>. La question de l'évaluation – de plus en plus centrale dans la manière de concevoir l'efficacité d'une politique – est ainsi réinsérée dans un savoir-faire managérial, alors que l'évaluation du développement soutenable pose encore de nombreuses questions, notamment sur l'appréciation des impacts qualitatifs comme les changements de référentiels d'action, les approches qualitatives des procédures, etc.

Par ailleurs, un tel plan s'inscrit parfaitement dans une vision « avant tout technique » des problématiques environnementales. La lutte contre le réchauffement climatique peut se traduire par l'adoption de mesures techniques résultant de l'innovation scientifique issue des secteurs les plus expérimentés des politiques de croissance (production agricole, énergie – avec le nucléaire –, secteurs de l'automobile ou des bâtiments)<sup>36</sup>. Le Plan climat permet une évidente conciliation entre une volonté politique et la mobilisation de ces savoir-faire traditionnels<sup>37</sup>. Pourtant, le bilan reste mitigé. Aux difficultés institutionnelles (plusieurs reports dans son lancement, par suite d'après négociations entre ministères) s'ajoute, selon des associations écologistes, une perte d'efficacité en raison d'une trop grande tolérance à l'égard de certains secteurs très émetteurs de gaz à effet de serre (transports routiers, bâtiment).

## ■ Le Plan national d'adaptation aux conséquences du réchauffement climatique

Dans la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le législateur a souhaité qu'un plan national d'adaptation voie le jour en 2011<sup>38</sup>. Il aura vocation à mettre sur pied des mesures ambitieuses sur des sujets aussi divers que la lutte contre les inondations et l'adaptation des zones littorales, l'évolution des forêts, la question de l'eau et l'adaptation de l'économie. Ce plan national trouvera sa déclinaison territoriale, d'une part, dans les futurs « schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », proposés par le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, soumis au Parlement à partir de septembre 2009 et, d'autre part, dans les « plans climat énergie territoriaux » qui devront être établis par les départements, communautés urbaines, communautés d'agglomérations, communes et communautés de communes de plus de 50 000 habitants avant 2012. Ce plan d'adaptation sera élaboré à la suite d'une concertation

(35) Aurélien Bernier, *Le climat otage de la finance. Ou comment le marché boursicote avec les « droits à polluer »*, coll. « Essai », Mille et Une Nuits, Paris, 2008.

(36) Le premier Plan climat de 2004 communique essentiellement autour de deux « mesures fortes » : le bonus-malus afin de stimuler l'achat de voitures « propres », et les biocarburants.

(37) Pierre Laffitte et Claude Saunier, *Les apports de la science et de la technologie au développement durable*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Assemblée nationale, Paris, 2006.

(38) Le concept d'adaptation est défini par le troisième rapport d'évaluation du Giec comme l'« ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse à des stimuli climatiques ou à leurs effets, afin d'atténuer les effets néfastes ou d'exploiter des opportunités bénéfiques ».



préalable, réunissant les collègues du Grenelle Environnement, puis d'une consultation des parlementaires, du public et des régions. Ce plan devrait voir le jour au début de l'année 2011. Un tel dispositif accrédite, au sommet de l'État, la réalité du dérèglement climatique et la nécessité d'adapter nos modes de vie aux contraintes climatiques.

## ■ Conclusion

On ne peut qu'être frappé par ce foisonnement institutionnel. Cependant, les travaux de sociologie de l'administration et de l'action publique invitent à la prudence, en interrogeant les décalages entre les discours politiques volontaristes de l'innovation institutionnelle et la réalité incrémentale des changements dans la régulation publique et l'organisation de l'appareil administratif.

Il est certes important de noter l'affichage donné à des problèmes et enjeux par des créations ou des réorganisations institutionnelles, mais encore faut-il qu'elles puissent les légitimer au sein de l'administration et auprès des décideurs politiques. Pour cela, il faut qu'elles puissent être dotées de moyens (financiers, de compétences et de prestige – carrières administratives au sein de la haute fonction publique, etc.) et se pérenniser.

Ensuite, il faut souligner l'asymétrie des formes d'appropriation. Certaines collectivités territoriales en sont à réaliser le bilan de dix ans de politiques durables, tandis que d'autres se trouvent confrontées à la difficulté de communiquer sur un sujet déjà médiatisé. Le degré d'implication est donc variable suivant les territoires concernés. C'est aussi le cas suivant les secteurs des politiques publiques : alors que, dans le domaine de l'éducation, l'effort semble significatif, les domaines de l'énergie, de la santé, de la recherche, pour ne citer que ceux-là, peinent encore à s'adapter aux enjeux de la durabilité.

Par ailleurs, rattrapé par l'urgence climatique, le gouvernement français s'est trouvé dans l'obligation de concilier les ambitions larges de la durabilité avec la définition d'objectifs intermédiaires. À peine installé dans la rhétorique ministérielle, voilà qu'il faut désormais adapter ce référent à une contrainte environnementale que le Giec a imposée récemment dans l'agenda politique. Les choix actuels qui en résultent – notamment en matière de production énergétique, avec la volonté de relancer le programme électronucléaire – témoignent des tensions qui continuent à animer les projets ministériels.

Les politiques publiques en matière de développement soutenable représentent finalement un patchwork d'initiatives aux portées contrastées<sup>39</sup>, quand elles ne sont pas purement contradictoires<sup>40</sup>, ou reléguées en fonction de l'urgence économique... Les politiques actuelles de soutien monétaire au système bancaire ont contribué à réduire l'intérêt des responsables politiques pour les enjeux environnementaux. La dimension écologique implique des mesures structurelles pour changer totalement le rythme, mais surtout la nature de la production, sous peine de graves désordres environnementaux.

Incontestablement, la hiérarchie des priorités des gouvernements reste fondée sur la promotion d'une stratégie de développement économique dont la durabilité pourrait se réduire à une vision instrumentale des questions écologiques, perçues comme un moyen de relancer la machine productiviste.

---

(39) La France ne recyclait en 2006 que 32 % de ses déchets municipaux contre 68 % pour l'Allemagne, son agriculture biologique ne représente que 2 %, sa fiscalité verte peine à s'affirmer... Voir « L'état du développement durable en France », *Alternatives économiques*, hors-série pratique, n° 34, juin 2008.

(40) Malgré les engagements du Grenelle, on relance le programme autoroutier, on continue le morcellement du territoire à l'encontre de la protection de la biodiversité...



# Développement soutenable et ONG. De la difficulté d'incarner l'alternative

**DENIS CHARTIER**

Qu'elle soit publique ou privée, il est difficile de rencontrer une organisation qui ne se juge pas détentrice d'une quelconque responsabilité à l'égard du développement soutenable. Les gouvernements, toutes tendances confondues, ont ainsi fait de cette thématique un de leurs principaux objectifs, certains allant jusqu'à le présenter comme un projet de société. Les entreprises ont fait de même en intégrant ce thème à leur stratégie d'action. Pourtant, il y a peu, cette notion était l'apanage et le stimulateur de croissance des organisations non gouvernementales (ONG). Comme nous l'avons montré dans une première version de ce chapitre<sup>1</sup>, l'histoire du développement soutenable est en effet totalement imbriquée avec celle des ONG d'environnement. C'est au sein de ces organisations que sont nées de nombreuses idées, présentes dans les différentes définitions du développement soutenable. C'est grâce à l'implication d'ONG « conservationnistes » internationales, comme le Fonds mondial pour la nature (WWF) ou l'Union mondiale pour la nature (UICN), que la notion a pu être codifiée pour la première fois, avant de s'imposer comme un référentiel de politiques publiques et un justificatif d'actions collectives. C'est enfin grâce au développement soutenable que de nombreuses ONG ont pu exister, se développer et devenir des acteurs clés des relations internationales.

Cette évolution conjointe des ONG et du développement soutenable n'est cependant pas sans poser des problèmes, qui se sont accentués ces dernières années. En plus d'une légitimité politique contestée, elles doivent désormais faire face à une critique due à leur institutionnalisation croissante et à leur participation à une gouvernance où cohabitent des intérêts contradictoires, comme celui des firmes multinationales « verdissant » leurs discours et actions sans modifier réellement leurs pratiques. Cette

(1) Denis Chartier et Sylvie Ollitrault, « ONG et développement durable : les liaisons dangereuses », in Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien (dir.), *Le développement durable. Enjeux politiques, économiques et sociaux*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 2006, p. 93-114.



crise d'identité des ONG pose un certain nombre de questions : qu'est-ce qui différencie l'action de ces organisations des autres acteurs du développement soutenable ? Quelles sont les ONG qui s'emparent désormais de la notion ? Ces organisations sont-elles capables de faire la différence, de proposer des alternatives pour un développement soutenable qui serait une solution aux impasses d'un système capitaliste globalisé ? C'est à ces interrogations que nous allons répondre dans la nouvelle mouture de ce chapitre. Après une reprise actualisée du rôle essentiel de certaines ONG dans la construction de la notion de développement soutenable, nous insisterons sur la façon dont elles ont élargi leur espace politique en portant et en investissant la notion de développement soutenable. Nous terminerons par les difficultés qu'elles rencontrent pour construire un modèle de développement soutenable alternatif, autonome et radical.

---

## ■ Les ONG, créatrices et porteuses de la notion de développement soutenable

104

Durant les années 1970, les ONG environnementalistes des pays industrialisés ont porté des débats qui ont rapidement pesé sur les agendas internationaux. Des ONG telles que Greenpeace ou Les Amis de la Terre (AT) ont prôné un changement dans les relations sociales et politiques comme condition préalable à la résolution des problèmes environnementaux. La caractéristique la plus importante de ces groupes écologistes a été leur rejet des valeurs de l'ordre social dominant. Porteuses de ce que Russell J. Dalton a nommé un « nouveau paradigme environnemental », ces organisations ont développé un discours dénonçant l'accumulation des richesses et la croissance économique incontrôlée, tout en défendant une économie en harmonie avec la nature et les besoins des individus<sup>2</sup>. Ce sont plus spécifiquement leur critique du capitalisme et leur vision globale des problèmes environnementaux qui ont eu une influence importante sur la construction du développement soutenable. Ce n'est en effet pas un hasard si la mise en activité de ces ONG concorde avec la période où la communauté internationale a reconnu que les humains étaient des passagers embarqués sur une même planète, qu'il existait des limites à la croissance et que ces derniers étaient menacés de disparition si des règles visant à limiter la pollution et la consommation des ressources naturelles n'étaient pas très vite adoptées.

Particulièrement emblématiques de la conférence de Stockholm (1972), ces visions émanent de débats largement relayés par les ONG environnementales et les organi-

---

(2) Russell J. Dalton, *The Green Rainbow : Environmental Groups in Western Europe*, Yale University Press, New Haven, 1994.



sations de solidarité internationale<sup>3</sup>. Grâce à l'utilisation de nouveaux répertoires d'actions, ces organisations ont été des relais médiatiques de documents tels que le premier rapport du Club de Rome, le numéro spécial de *The Ecologist* intitulé « A Blueprint for Survival » ou le rapport de Barbara Ward et René Dubos intitulé *Nous n'avons qu'une Terre*, tous parus en 1972. Sans ce relais, on peut estimer que ces discours n'auraient pas eu le même impact. Il faut cependant ne pas perdre de vue le fait que l'influence de ces organisations est restée limitée et subjective. Les définitions d'un développement soutenable radical ont été très vite évincées, l'exemple de la mise à l'écart du concept d'écodéveloppement<sup>4</sup>, jugé trop critique vis-à-vis du libéralisme économique, étant caractéristique.

### ■ Les racines enchevêtrées du développement soutenable et des ONG conservationnistes

Lorsque l'on s'intéresse à l'histoire du développement soutenable, il est frappant de constater qu'à toutes les étapes de sa construction, on rencontre des ONG du mouvement international conservationniste<sup>5</sup>. Les racines du développement soutenable ont à voir avec l'environnementalisme tropical, la longue histoire des politiques de préservation de la nature dans les pays du Sud, l'évolution de la science écologique et les discours environnementalistes prédominants dans les années 1970, consacrés à la crise démographique et à la crise écologique globale<sup>6</sup>. Les ONG de conservation ont été des animatrices essentielles de ces thèmes, l'UICN étant la plus emblématique d'entre toutes (voir encadré). On croise cette organisation hybride, regroupant un grand nombre d'ONG, dans toutes les manifestations où environnement et développement ont été associés de façon significative au cours des années 1960, période clé dans l'émergence de la thématique du développement soutenable.

(3) Sur les réseaux du mouvement environnementaliste, on peut lire : John McCormick, *Reclaiming Paradise : The Global Environmental Movement*, Indiana University Press, Bloomington, 1989 et Philippe Le Prestre, *Protection de l'environnement et relations internationales. Les défis de l'écopolitique mondiale*, Armand Colin, Paris, 2005.

(4) Voir chapitre 1.

(5) La distinction entre conservationnistes et environnementalistes est très marquée au sein du mouvement anglo-saxon. Les conservationnistes, issus d'une longue tradition de protection de la nature, ont d'abord et principalement appuyé des politiques visant à conserver la nature en la préservant de toute activité humaine. Les environnementalistes suivent une deuxième vague de mobilisation environnementale de la fin des années 1960 et défendent des politiques intégrées de protection de la nature associant les populations locales à la gestion des ressources naturelles.

(6) William Mark Adams, *Green Development : Environment and Sustainability in the Third World*, Routledge, Londres, New York, 2<sup>e</sup> éd., 2001.



## L'UICN (Union mondiale pour la nature)

L'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature, aujourd'hui Union mondiale pour la nature) est née à Fontainebleau, le 5 octobre 1948 (sous le nom premier d'UIPN, le P signifiant « protection »), de l'initiative conjointe de la France, de l'Unesco et de la Ligue suisse pour la protection de la nature (devenue aujourd'hui *Pro Natura*). Ses statuts définissent cette organisation comme une association internationale de membres gouvernementaux et non gouvernementaux. Elle est dotée d'une structure hybride, puisqu'elle compte parmi ses membres à la fois des États, des organismes publics, des ONG et un réseau d'environ 11 000 experts bénévoles travaillant au sein de différentes commissions. De 1949 à la fin des années 2000, le nombre de ses membres est passé de 80 à 1 143, comprenant en 2008 : 89 États, 120 organismes publics, 31 organismes affiliés (organismes de recherche, parcs zoologiques, etc.), 812 ONG nationales et 91 ONG internationales. Son siège, d'abord établi à Morges (Suisse) et aujourd'hui situé à Gland (dans ce même pays), s'appuie sur 8 bureaux régionaux de coordination, 4 bureaux thématiques transnationaux et 38 bureaux de liaison nationaux employant environ 1 000 salariés. En 2008, son budget annuel était d'environ 77 millions d'euros (il a doublé depuis l'an 2000).

La mission affichée de l'UICN est d'« influencer sur les sociétés du monde entier, les encourager et les aider à conserver l'intégrité et la diversité de la nature et à veiller à ce que toute utilisation des ressources naturelles soit équitable et écologiquement durable ». Dans cette optique, elle met l'accent sur la conservation des forêts, des zones humides, des mers et des écosystèmes forestiers. Ses principales actions consistent à aider les gouvernements à préparer des plans nationaux et à identifier des projets de protection de l'environnement. Elle développe aussi des lignes directrices permettant la définition de zones protégées tout en favorisant, principalement par ses publications, l'éducation et l'information en matière de protection des espèces. Elle contribue aussi, depuis ses premières années d'existence, aux négociations d'accords internationaux relatifs à la diversité biologique et à la conservation des ressources. Dans ce cadre, elle semble avoir joué un rôle décisif concernant l'aboutissement des conventions Ramsar pour la conservation et l'utilisation durable des zones humides (1971), de la Cites sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1973) et de la Convention sur la diversité biologique (1992).

Dans son programme 2009-2012, intitulé « Façonner un avenir durable », l'Union affiche aussi sa volonté de s'attaquer aux liens entre la perte de la biodiversité et « les principales causes profondes de cette perte ». Quatre domaines de lutte, qui seront autant de programmes thématiques, sont ainsi identifiés : le premier vise à intégrer les considérations relatives à la biodiversité dans la lutte contre les changements climatiques ; le deuxième a pour but de mettre en œuvre « des systèmes énergétiques écologiquement durables, équitables et efficaces » ; le troisième vise à « gérer les écosystèmes dans l'optique du bien-être humain », ce qui revient à s'intéresser à la réduction de la pauvreté ; le quatrième a vocation à construire « une économie mondiale plus verte ».

Plusieurs moments illustrent ce positionnement de l'organisation. En 1962, au premier congrès des parcs organisé par l'UICN, John McCormick mentionne que certains débats ont porté sur le fait que la conservation était un élément central du

développement et que les agences internationales devaient intégrer des études écologiques dans leur programme. La même année, l'UICN a joué un rôle décisif en accueillant, en son siège social, le comité qui a définitivement planifié le futur programme IBP (*International Biological Programme*). Ce dernier, démarré en 1964, a été le cadre d'une collaboration scientifique mondiale qui a produit une arène faisant autorité, effective et indépendante, où les idées de développement soutenable ont pu être discutées et élaborées. À la suite d'une série de conférences regroupant, outre l'UICN, des organisations telles que *The Conservation Foundation*, l'Organisation des Nations unies pour le développement (Pnud), l'Unesco ou la FAO, il fut décidé en 1970 de publier un guide utile dans le contexte des activités de développement, intitulé *Principes écologiques pour le développement économique*. Avec une emphase particulière sur les forêts tropicales, les espaces semi-arides, les impacts du tourisme, le développement de l'agriculture et des bassins versants, ce livre a présenté une synthèse des réflexions des conservationnistes et des écologistes sur le développement. Il a formé l'une des bases des futurs travaux consacrés au développement et à l'environnement.

Si l'on ajoute que l'UICN a joué un rôle important pour que la définition de la conservation soit élargie aux questions de développement des populations du Sud dans certaines conventions internationales, comme celle de la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique; si l'on considère aussi, que grâce aux liens étroits de ses membres avec ceux de l'Unesco, l'organisation a été un acteur important pour la constitution du programme «L'homme et la biosphère» (*Man and Biosphere – Mab*)<sup>7</sup>, on comprend que l'histoire de cette ONG est pleinement imbriquée avec celle du développement soutenable.

## ■ La codification d'un développement soutenable ambigu

Avant d'apparaître dans l'*Agenda 21* de la conférence de Rio, le développement soutenable a été codifié dans trois documents : la *Stratégie mondiale de la conservation de la nature* (1980), *Notre avenir à tous* (1987) et *Caring for the Earth* (1991). Si ces trois documents ont chacun leurs spécificités, ils s'appuient tous sur une même conception du développement définie dans le premier texte par l'UICN, associé au Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et au WWF.

S'inscrivant dans le prolongement du concept de réserve de la biosphère, lancé en 1974 par l'Unesco et s'adressant aux trois principaux groupes d'utilisateurs, composés

(7) L'Unesco développera, dans le cadre du programme Mab, le concept de réserves de la biosphère visant à relier les besoins de conservation, les impératifs de développement économiques et sociaux et une fonction logistique de coopération internationale. Le Mab, en partie extérieur au monde de la conservation, sera plus novateur que la plupart des grandes organisations du secteur.



des pouvoirs publics, des conservationnistes et des praticiens du développement (y compris les organismes d'aide, l'industrie, le commerce et les syndicats), la *Stratégie* aura pour objectifs de démontrer que « la conservation améliore les perspectives de développement soutenable et propose des moyens d'intégrer la conservation au développement [tout en cherchant] à déterminer les domaines où les intérêts de la conservation et ceux du développement peuvent coïncider et où une étroite association des deux processus serait particulièrement avantageuse »<sup>8</sup>. Il s'agissait donc officiellement d'intégrer la conservation au développement pour que les modifications apportées à la planète garantissent véritablement la survie et la prospérité de l'humanité. Plus officieusement, il fallait aussi permettre aux professionnels de la nature de trouver une nouvelle légitimité internationale, tout en pérennisant les objectifs conservationnistes dans un cadre « développementiste ».

Ce texte a posé les bases de discours et de pratiques construits autour d'une notion de développement soutenable ambiguë. Deux définitions vont en effet s'amalgamer. La première consiste à prévoir un volume de production qui soit supportable pour l'écosystème. Il faut ainsi « déterminer la capacité productive des espèces et des écosystèmes exploités et faire en sorte que l'utilisation que l'on en fait ne dépasse pas cette capacité ». C'est la capacité de reproduction qui détermine la production, la durabilité impliquant que le processus puisse être maintenu à certaines conditions, données de l'extérieur par les mesures conservationnistes. La seconde conception voit le développement soutenable comme une invitation à faire durer le développement, par ailleurs jamais questionné et considéré comme positif et naturel. Ce n'est pas la survie des écosystèmes qui définit les limites du développement, mais celui-ci qui conditionne la survie des sociétés : « seul le développement peut briser le cercle vicieux du dénuement, qui cause la dégradation écologique entraînant à son tour une pauvreté accrue ». Ce dont souffrent les pays du Sud, d'après cette seconde conception, c'est donc d'un manque de développement.

On s'est ainsi trouvé face à des positions résolument contradictoires. D'un côté, on reconnaissait la nécessité de préserver les ressources naturelles en prévoyant un volume de production qui soit supportable pour l'écosystème, de l'autre, on s'appuyait sur un modèle de développement synonyme de croissance économique, visant à réduire la pauvreté et à maintenir la stabilité des écosystèmes, modèle qui, historiquement et paradoxalement, « n'a fait que creuser l'écart entre les riches et les pauvres et a mis en danger l'environnement à cause de rythmes différents de croissance déterminés par l'usage de ressources constituées tantôt de flux et tantôt de stocks<sup>9</sup> ». C'est cette définition pour le moins ambiguë du développement soutenable qui a perduré jusqu'au Sommet de la Terre de Rio, en 1992.

(8) UICN, PNUE et WWF, *Stratégie mondiale de la conservation. La conservation des ressources vivantes au service du développement durable*, UICN-PNUE-WWF, Gland, 1980, p. V.

(9) Gilbert Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences po, Paris, 1996, p. 315 (3<sup>e</sup> éd., 2007).

## ■ Le Sommet de la Terre de Rio (1992) : vers une définition consensuelle du développement soutenable

Avec Rio, les fonctions et l'influence des ONG ont pris une nouvelle dimension. À toutes les étapes de la préparation de la conférence, ces organisations ont joué un rôle nouveau, que l'on s'intéresse à la procédure formelle des comités préparatoires (PrepComs), à la conférence proprement dite ou à la partie plus large de discussions et de négociations qui ont eu lieu pendant les cinq années précédant le sommet.

Même si certaines ONG ont pu exprimer leur déception concernant leur manque d'influence dans le processus de Rio, leur place n'avait encore jamais été aussi importante et visible, et, ce, pour plusieurs raisons. D'abord, parce que ces organisations ont été délibérément engagées dans le processus de préparation de la conférence, en particulier grâce à l'impulsion de son secrétaire général, Maurice Strong. Elles ont ainsi été des membres actifs des quatre PrepComs qui se sont tenues à Nairobi, Genève et New York. Dans ce cadre, elles ont pu assister aux discussions préparatoires et influencer sur la teneur des débats<sup>10</sup>. Sous l'impulsion d'un Comité international facilitateur (IFC), organe interne au Centre pour notre futur commun, organisation créée en 1988 pour poursuivre le travail de la commission Brundtland, les ONG se sont réunies dans deux forums préparatoires, à Paris en 1991 et en Afrique de l'Ouest en 1992. Cela a abouti à l'organisation du Forum global parallèle, premier rassemblement de cette dimension dans l'histoire des ONG, prémices des futurs forums sociaux.

Ce Forum global a attiré 200 000 visiteurs et 18 000 participants, parmi lesquels on dénombrait des ONG de toutes sortes mais aussi de nombreuses entreprises, des syndicats, des scientifiques, etc. Entre kermesse, manifestation politique et symposium, le Forum a donné lieu à 500 conférences, séminaires ou tables rondes. Plusieurs documents ont émergé de ces douze jours de réunions, l'un des plus significatifs étant le traité alternatif des ONG. Préparé dès 1991 grâce à l'intensive mise en réseau de nombreux acteurs de la société civile, finalisé dans le cadre du sous-forum international des ONG (Ingof), ce texte s'est présenté sous forme de quarante-six traités alternatifs censés proposer une synthèse des actions et évolutions souhaitées par les ONG. Il contenait, entre autres, une Charte de la Terre, un document alternatif à la déclaration de Rio avec des principes pour le développement soutenable et une série de traités réunis autour de plusieurs points centraux : coopération des ONG et évolution des institutions, objectifs économiques alternatifs, questions environnementales

(10) Grâce à une accréditation leur donnant un statut d'observateur, les ONG officiellement recensées par l'instance concernée peuvent désormais assister aux divers stades successifs des négociations visant à la mise en place de normes environnementales internationales. Dans le cadre de l'organisation de conférences internationales, ce statut permet ainsi à l'ONG d'assister aux PrepComs, aux séances plénières et aux groupes de travail du comité principal de négociation de la conférence ; ces deux derniers points ont été concédés après Rio. Cette accréditation est accordée en général aux ONG représentatives au plan national et compétentes sur le thème traité.



majeures, problèmes d'alimentation, de consommation, de pauvreté, questions transversales importantes (urbanisation, racisme, droits des femmes), etc.

Les ONG, bien que présentes en force et très productives, étaient exclues des sessions officielles de négociation. Certaines se sont contentées d'intervenir à travers le bulletin du Forum global, abondamment distribué dans les couloirs de la conférence. Quelques-unes ont choisi de mener des actions « coups de poing », comme Greenpeace, qui a déployé une banderole sur le Corcovado surplombant la ville. D'autres, qui faisaient partie des 1 400 lobbyistes accrédités, ont pu approcher les lieux de décision en influençant directement les délégués des gouvernements. Quels que soient ces modes d'action, la mise en relation entre les revendications des ONG et les textes officiels produits, tels que l'Agenda 21, laisse penser que l'action de ces dernières a eu quelque influence. L'accent mis sur la notion d'*empowerment* ou de « participation des populations locales » peut être perçu comme la marque des ONG, les organisations de femmes ayant été, par exemple, un élément important du débat autour des questions d'environnement et de développement.

Cette emphase ne doit cependant pas être magnifiée, tant il existe un fossé entre pratiques et discours. Celui-ci a plusieurs origines. La première est la différence de pouvoir qui a émergé entre les ONG locales et les ONG internationales, ces dernières ayant seules accès aux sphères décisionnelles nationales ou internationales. La deuxième, liée à la première, est que les ONG internationales ont vu leur espace politique s'élargir grâce à leur adhésion à une définition du développement soutenable consensuelle et réformiste.

110

## ■ Après Rio : un développement soutenable et un monde non gouvernemental en expansion

La thématique du développement soutenable est devenue, pour les différents types d'acteurs (gouvernements, collectivités locales, associations), à la fois un référentiel de politiques publiques, un justificatif d'action collective et, pour les plus militants d'entre eux, une entrée possible pour construire une critique sociale mondialisée du capitalisme. Cette notion s'est propagée dans sa forme la plus malléable par le biais de normes et de programmes internationaux auxquels les législations nationales tentent désormais de se conformer. Cette diffusion a aussi été facilitée, provoquée ou accompagnée par la multiplication du nombre d'ONG et par leur institutionnalisation.

### ■ Extension du domaine de la lutte

Pendant les années 1990, les ONG ont vu leur rôle s'accroître dans les relations internationales, jusqu'alors dominées par les acteurs étatiques. Cela s'observe particulièrement

grâce à la multiplication des sommets internationaux qui ont suivi Rio. La conférence de Pékin (1995), le Sommet sur le changement climatique de Kyoto (1997), la préparation de Johannesburg (2002) et celle de Copenhague (2009) ont permis la rencontre d'acteurs locaux dans un cadre international. Les ONG se sont ainsi légitimées en nouvelle société civile globale ayant la capacité d'inscrire sur les agendas internationaux les intérêts des populations locales ou encore des thématiques jusqu'alors perçues comme secondaires<sup>11</sup>. Ce sont les ONG ayant déjà une aura dans les institutions internationales, grâce à leur reconnaissance au Conseil économique et social des Nations unies – Ecosoc – ou dans les consultations internationales, qui vont prendre en charge cette diplomatie parallèle. Les trois grandes ONG environnementales que sont le WWF, Greenpeace ou Les Amis de la Terre symbolisent cette catégorie ; mais ces ONG d'origine anglo-saxonne ne doivent pas faire oublier la pléthore d'ONG nées dans les années 1990, qui ont réussi à élargir leurs statuts juridiques pour porter et défendre le développement soutenable (voir encadré). Notons que cette explosion du nombre des ONG s'explique en partie par l'afflux de fonds qui ne vont plus passer par les gouvernements mais être directement donnés aux ONG, au nom d'une nouvelle forme de gouvernance prônée par des instances comme la Banque mondiale.

### **De la croissance exponentielle des ONG dans les années 1990 au dénombrement impossible**

Depuis le milieu des années 1980, la croissance exponentielle du nombre des ONG, particulièrement au Sud, peut être identifiée comme une preuve de la montée en puissance des acteurs non étatiques. Les chiffres qui concernent les ONG sont disparates, premièrement parce qu'il n'existe pas d'autorité qui les recense de façon systématique; deuxièmement parce qu'ils divergent énormément en fonction des diverses définitions que l'on en donne. Dans un article de Leon Gordenker et Thomas G. Weiss (1), le nombre d'ONG locales dans les pays développés était estimé, au début des années 1990, à 20 000 par l'OCDE et à 50 000 par le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud). À l'Onu, en décembre 1993, il y avait 969 ONG sur la liste du Comité économique et social, elles étaient 3 172 en 2009. Les chiffres plus récents de la Banque mondiale affirment qu'il « est couramment estimé qu'il existe entre 6 000 et 30 000 ONG nationales dans les pays développés. Les ONG locales des pays du Sud se chiffrent en centaines de milliers ». Enfin, dans un ouvrage paru en 2007 sous la direction de Michel Doucin (2), on peut lire que l'on évalue le nombre d'associations déclarées entre 2 et 3 millions et à au moins 100 000 celui des fondations, dans les trente-neuf pays de l'Union européenne et de l'Europe centrale, méridionale et balte. Les données sont imprécises, ne tenant pas compte en particulier du très grand nombre d'« associations de fait » existant dans les pays de droit anglo-saxon et en Italie. En s'intéressant exclusivement aux ONG internationales, tous champs d'action confondus, répertoriées de façon assez exhaustive par l'Union des associations

(11) David L. Carr et Emma S. Norman, « Global Civil Society? The Johannesburg World Summit on Sustainable Development », *Geoforum*, vol. 39, n° 1, janvier 2008, p. 358-371.



internationales (UAI), on peut aussi constater que leur nombre a connu un accroissement ininterrompu depuis la fin des années 1960. Multiplié par dix entre 1909 et 1951, le nombre des ONG internationales a doublé entre 1951 et 1964 (passant de 832 à 1 718). Ce nombre a ensuite triplé à deux reprises entre 1964, 1976 et 1985. Enfin, du début des années 1980 à la fin des années 1990, la quantité d'ONG répertoriée par l'UAI a doublé en valeur absolue, passant de 10 000 à 22 000. Ce chiffre commence depuis à se stabiliser. Bien entendu, une telle profusion ne peut s'accompagner que d'une grande hétérogénéité entre ces organisations, qu'il s'agisse de leurs fonctionnements internes, sources de revenus, champs ou modes d'action, etc.

(1) Leon Gordenker et Thomas G. Weiss (dir.), « Non Governmental Organizations, the United Nations and Global Governance », *Third World Quarterly*, numéro special, vol. 16, n° 3, septembre 1995.

(2) Michel Doucin (dir.), *Guide de la liberté associative dans le monde. 183 législations analysées*, ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 2007.

Le développement soutenable fait désormais partie des thématiques abordées par de nombreuses catégories d'ONG. En plus des ONG environnementalistes, on trouve celles qui s'occupent de protection de biens culturels (Patrimoine sans frontières), de lutte contre la corruption (Transparency International), de commerce équitable (Max Havelaar), de microfinance (Finca International), de lutte contre la faim (Oxfam), de développement (*Cooperative for Assistance and Relief Everywhere – Care*), de causes humanitaires (Médecins du monde), de défense des droits de l'homme (*World Vision*), etc. Toutes ces organisations ont ainsi recyclé ou ajusté la thématique du développement soutenable pour mieux légitimer leurs actions ou leurs revendications et produire un emboîtement d'intérêts qui donne une nouvelle teneur à cette notion plutôt environnementale. Ainsi, en juillet 2009, Oxfam a interpellé les dirigeants du G 8, à deux jours de leur sommet annuel, par le biais d'un rapport sur l'aggravation des phénomènes de faim chronique dans le monde en raison du changement climatique et de ses répercussions sur la production agricole<sup>12</sup>. Dans le même temps, cette ONG s'associait à onze autres pour signer l'ultimatum climatique visant à inviter le chef de l'État français à faire tout son possible pour que le sommet onusien de Copenhague de décembre 2009 accouche de mesures « à la hauteur des périls »<sup>13</sup>. Hormis les principales ONG environnementalistes, on retrouve parmi les signataires : Médecins du monde, Care, le Secours catholique, Action contre la faim ou la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme. Le pont entre politiques économiques et impacts environnementaux et sociaux est ici clairement établi. Celui-ci a d'ailleurs été traversé dans les deux sens. Compte tenu de l'influence du réchauffement climatique sur les espaces et les espèces, certaines ONG conservacionnistes comme Conservation International s'intéressent en effet aux politiques énergétiques des gouvernements et, donc, aux modes de développement économiques et sociaux qu'ils favorisent.

(12) Oxfam International, *Suffering the Science. Climate Change, People and Poverty*, Oxfam Briefing Paper, n° 130, juillet 2009.

(13) <http://www.copenhagen-2009.com/appel>.



## La conférence de Copenhague, entre tradition et renouvellement des postures au sein de la société civile (décembre 2009)

« Aujourd'hui, cinquante-six journaux de quarante-cinq pays ont pris l'initiative sans précédent de parler d'une seule voix en publiant un éditorial commun. Nous le faisons car l'humanité est confrontée à une urgence aiguë. Si le monde ne s'unit pas pour prendre des mesures décisives, le changement climatique ravagera notre planète, et, avec elle, notre prospérité et notre sécurité » (1). Si le sommet de Copenhague (CoP 15) a pu à ce point apparaître comme un instant mondial décisif, c'est sans doute grâce à l'extrême mobilisation des ONG. Plus que le bilan du sommet, décevant par rapport aux objectifs initiaux puisque le seul résultat tangible de la conférence est un texte minimaliste de trois pages sans valeur contraignante, il faut retenir ce qui s'y est passé en termes de structuration-déstructuration de la société civile dans la lutte contre le réchauffement climatique et pour le développement soutenable (2).

Le discours majeur de l'ensemble des ONG a porté sur la synergie des crises : « biodiversité, climat, sécurité alimentaire, limitation des ressources. Ainsi, le problème climatique est apparu, pour la première fois aussi crûment, non pas tant comme un problème environnemental que comme un problème de décarbonisation du capitalisme, mettant en jeu dans cette transformation des intérêts économiques concurrentiels énormes et des enjeux énergétiques vitaux » (3). Ce point est fondamental, mais il ne doit pas occulter les différentes postures qui sont apparues à la CoP 15 ou dans ses environs.

### De la posture collaboratrice à la posture radicale

Sur le lieu de la conférence, le Bella Center, 800 ONG disposaient d'accréditations. Celles qui étaient présentes dans cette enceinte ont peu développé de discours radicaux. « Le lieu correspondait plutôt à une volonté de collaboration au sein du système UN [United Nations] pour influencer les négociateurs. Il existe des marges de manœuvre informelles pour que les ONG avancent leurs préconisations au fil des négociations. Ces dialogues informels sont facilités par des liens personnels tissés au fil du temps, le partage d'un certain jargon onusien ("communauté épistémique") ou la participation de certains membres d'ONG à des délégations du Sud dont ils complètent les moyens d'expertise. Il en résulte une forme de "corridor diplomacy" ou "coffee-bar diplomacy" » (4). Des organisations comme Greenpeace ou le WWF, qui critiquaient avec virulence le protocole de Kyoto à la fin des années 1990 parce qu'il imposait des mécanismes trop flexibles, trop intégrés au marché, trop modestes, se sont mis à ériger ce protocole en modèle de *realpolitik* climatique. Cela est sans doute dû à la défection à son sujet de l'administration Bush au début des années 2000, mais aussi aux effets des dialogues informels entre ONG et négociateurs. Toutes les ONG n'ont évidemment pas le même avis sur ce point, et les mobilisations assez classiques ont dû faire face à la montée en puissance de voix plus radicales, fait nouveau à Copenhague.

À l'initiative d'une vingtaine d'ONG danoises, proche d'Attac (Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne), le *Klimaforum 09* a été mis en place (un *off* du *off*), lieu de plus de 150 conférences-débats, de concerts, d'expositions, etc. Plus spécifiquement, des voix plus radicales se sont exprimées dans la *Déclaration des peuples* issue de ce forum, signée par 500 organisations, au titre explicite de *Changeons le système, pas le climat!* Parmi les signataires, on note l'absence de grandes ONG telles



que Greenpeace, le WWF ou Oxfam. On remarque aussi la forte présence d'Attac et des Amis de la Terre. Cela marque une convergence de vue entre certaines ONG environnementales (les plus réformistes) et des mouvements altermondialistes, dont le discours semble se renouveler autour de la question du climat. L'accord rejette, entre autres, les fausses solutions techniques et celles fondées sur le marché. Il marque surtout l'émergence d'un autre référentiel non gouvernemental mentionnant les inégalités Nord-Sud et mettant en avant des revendications de justice sociale et la nécessité de changer de système.

### Nouvelles ONG, nouveaux référentiels et nouvelles postures

La conférence a aussi permis l'apparition d'ONG moins hiérarchisées et structurées que les ONG internationales comme Greenpeace ou le WWF. La plus emblématique est 350.org, réseau mondial qui a pris une très grande ampleur et qui fonctionne par la juxtaposition d'actions bénévoles en faveur du message suivant : il faut réduire les émissions de CO<sub>2</sub> à 350 parties par million d'ici à 2050. Cet objectif est plus ambitieux que celui porté par la plupart des grandes ONG environnementales et il est très « communicable ». Cette organisation et les quelques autres du même type qui sont apparues, comme 10 : 10, ont très peu de membres permanents mais, grâce à internet, une visibilité digne des plus importantes ONG.

Même si des alliances entre ONG ont vu le jour pour Copenhague, on note au final l'apparition d'une certaine opposition entre ceux qui avaient accès aux négociations et ceux qui en étaient exclus, dichotomie qui s'exprime par le degré de radicalisme de l'ONG. Les principaux points de divergence ont porté sur l'attitude à adopter vis-à-vis des gouvernements et des institutions internationales (confrontation ou collaboration) ou sur le rôle du marché (pour ou contre les mesures telles que le Redd ou les mécanismes de développement propre). Ces divergences marquent une conscience des limites des actions de *lobbying* en interne et des postures collaboratrices. Au final, et bien que la mobilisation des acteurs non gouvernementaux ait été une réussite du sommet, au moins en termes de médiatisation et de prise de conscience de l'ampleur de la crise écologique, on note une impuissance des ONG à influencer les décisions des principaux acteurs du changement climatique – Chine ou États-Unis, par exemple. La déception face à cet échec est à la hauteur de la mobilisation qui a eu lieu. L'émergence de nouvelles ONG, résolues à sortir des blocages et des consensus, marquera peut-être un renouveau des alliances, des actions et du référentiel de ces organisations.

(1) « À Copenhague, douze jours pour changer notre monde », *Le Monde*, éditorial, 7 décembre 2009.

(2) Anne Chetaille (dir.), *Copenhague : face à l'immobilisme politique, l'élan citoyen?*, Coordination Sud, *Études & analyses*, février 2010.

(3) Amy Dahan, Stefan Aykut, Christophe Buffer et Aurore Viard-Crérat, *Les leçons politiques de Copenhague. Faut-il repenser le régime climatique?*, rapport de recherche, Institut francilien Recherche, innovation, société (Ifri), Koyré Climate Series, n° 2, février 2010, p. 11.

(4) *Ibid.*, p. 36.

Ces agrégations d'intérêts permettent aux ONG de constituer des « réseaux » et des « plates-formes », ces dernières passant de la promotion du développement soutenable aux conditions de sa mise en œuvre (politiques énergétiques, accès aux médicaments, libération des femmes). Ajoutons que ces ONG font un véritable travail politique de construction d'un sentiment d'injustice qui leur permet de donner une

forte légitimation à leurs actions. Les acteurs identifient leurs ennemis, leurs alliés et développent une rhétorique stigmatisant les uns ou renforçant les liens avec les autres. Bien que ce socle idéologique solidifie un discours volontiers anti-OMC et anti-FMI, il ne réussit pas à évacuer une forme d'ambiguïté. Il est intéressant d'observer que les unions sacrées ne fonctionnent souvent qu'au moment des plates-formes revendicatives et tendent à se déliter lors d'éventuelles négociations. Quoi qu'il en soit, ce travail politique original diffuse une critique des excès du néolibéralisme et force sinon l'entrée des arènes internationales, du moins l'intérêt des médias en tant que porteur de projets alternatifs et de normes nouvelles<sup>14</sup>.

### ■ Extension des registres de l'action

Les ONG ont intégré une culture de contre-pouvoir qui se matérialise à travers six registres d'action dominants, utilisés de manière autonome ou de concert, selon l'effet voulu et la cible visée : l'action « coup de poing », l'action militante de terrain, le *lobbying* direct ou indirect, l'expertise (l'étude, le conseil), l'action judiciaire et l'information. Il n'est pas rare de constater que chaque ONG puise dans une forme de registre plutôt que dans d'autres, selon les contextes historiques et leur posture du moment (voir encadré).

L'action « coup de poing », typique des actions médiatiques menées par Greenpeace, a pour but d'éveiller l'attention du public sur un sujet particulier, de telle sorte que la pression de l'opinion publique influence les décideurs. Il s'agit ainsi de s'enchaîner devant une centrale nucléaire, d'arracher des plants de maïs OGM ou d'arrimer un iceberg sur les quais de Paris. C'est ce qu'a fait l'ONG en juin 2009 pour communiquer avec force autour de l'urgence climatique, lors du lancement de l'Ultimatum climatique.

L'action militante de terrain se traduit par des actes concrets accomplis par des bénévoles ou des salariés. La recherche de résultats tangibles ou la sensibilisation du public motive cette orientation rarement événementielle car articulée autour d'échéanciers annuels ou pluriannuels (Journée de la Terre, meeting de défense de tel ou tel site, gestion d'une aire protégée, etc.). De nombreux travaux analysent des études de cas d'actions locales, où des alliances avec les pouvoirs publics peuvent déboucher sur des politiques de développement soutenable novatrices. Les ONG sont ici clairement porteuses de source d'alternative dans leur capacité à mettre en place des projets de développement soutenable (microfinance, planning familial, aide technique, projet de préservation, etc.)<sup>15</sup>.

(14) Sylvie Ollitrault, *Militer pour la planète. Sociologie des écologistes*, coll. « Res publica », Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2008.

(15) Anthony J. Bebbington, Sam Hickey et Diana C. Mitlin (dir.), *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*, Zed Books, Londres, New York, 2008.



## Trois des principales ONG environnementalistes : Greenpeace, WWF et Les Amis de la Terre

### Greenpeace

Créée en 1971 par un petit groupe de radicaux dans l'objectif de lutter contre des essais nucléaires américains, Greenpeace – tout en faisant déjà preuve d'une grande maîtrise des médias – va rester très faiblement institutionnalisée pendant ses premières années d'existence. Ses actions seront menées par quelques bénévoles sans grandes ressources financières, mais elles auront un grand retentissement qui donnera vite de la notoriété à l'organisation. L'ONG s'inscrit à l'époque dans les mouvements de la contre-culture nord-américaine très critiques vis-à-vis des excès consuméristes, matérialistes et productivistes des sociétés industrielles. L'affectif, l'éthique, le philosophique mystique et parfois simpliste ont prédominé, dans un premier temps, sur la démarche scientifique. L'organisation a ensuite fluctué entre la lutte antinucléaire et la défense des mammifères marins, deux thèmes bien précis fédérés autour de la mer, support logistique médiatique. La démarche de l'organisation aura donc connu un début fondé sur des contestations ciblées, pour devenir ensuite plus généraliste. Avec un budget de 197 millions d'euros en 2008, 28 bureaux, une présence dans 41 pays, 1200 salariés et près de 3 millions d'adhérents, cette ONG a énormément diversifié ses champs d'action. Elle continue de mener des actions visant une prise de conscience des problèmes environnementaux, afin d'influencer les principaux décideurs. Ses actions sont très homogènes par leur nature et grâce à son fonctionnement interne très centralisé. Son institutionnalisation l'a rendue moins alternative dans ses positionnements vis-à-vis des fondements politiques et économiques des questions environnementales. Elle reste cependant une organisation capable d'actions « coups de poing » sans compromissions avec les sphères publiques ou privées.

### WWF (*World Wide Fund for Nature*)

Le WWF a été fondé en 1961 par des personnalités issues du monde des affaires, des instances internationales et a été soutenu par une population appartenant à la « haute société » européenne. Les membres de différentes familles royales européennes s'investissent depuis longtemps et traditionnellement dans les organisations protectrices de la nature. Le prince Bernhard des Pays-Bas et le prince Philip, duc d'Édimbourg, ont ainsi aidé à la création du WWF et se sont succédé à la présidence de l'organisation internationale. Dès sa fondation, l'organisation va donc être très insérée – formellement ou pas – dans les réseaux de décision gouvernementaux, intergouvernementaux, économiques et aussi scientifiques. Le WWF était, à l'origine, une organisation destinée à récolter des fonds pour l'UICN. De par ses fondateurs et ses orientations originelles, elle a très vite travaillé auprès des instances internationales, tout en menant des actions au départ plutôt « préservationnistes » sur le terrain. Devenue une ONG généraliste avec un budget de 447 millions d'euros en 2008, 57 bureaux, une présence dans 96 pays et 4,7 millions de membres, ses champs d'action privilégiés restent liés aux problématiques de conservation de la nature. En fonction du lieu d'intervention, cette ONG peut être successivement ou uniquement un bailleur de fonds, un conseiller technique, un conseiller éducatif ou un acteur de terrain. Elle a fait évoluer ses méthodes d'action, particulièrement depuis la fin des années 1970, afin de prendre en compte les pratiques des populations autochtones dans ses actions de conservation de milieux naturels. Cette ONG travaille aussi de plus en plus avec les entrepreneurs économiques.

L'organisation a une attitude de coopération consensuelle vis-à-vis des acteurs à l'origine des problèmes environnementaux. Elle ne s'intéresse que depuis très récemment aux causes fondamentales des problèmes.

### Les Amis de la Terre (*Friends of the Earth*)

L'ONG Les Amis de la Terre a été créée en 1969 aux États-Unis, à la suite d'une scission au sein du Sierra Club (celui-ci, fondé en 1892 à San Francisco, a largement participé à la protection de l'environnement outre-Atlantique). La principale cause de désaccord était liée au positionnement trop spécialisé et trop modéré sur des questions comme le nucléaire. Elle avait plus de 2 millions de membres en 2008 et environ 20 millions d'euros de budget pour ces deux fondations. Les créateurs des Amis de la Terre, qui n'étaient pas des novices dans la lutte écologique, ont voulu radicaliser certaines questions éminemment politiques tout en concevant une structure consciente des enjeux internationaux liés à l'environnement. Très vite, l'organisation et les bureaux européens ont formulé des contre-propositions aux politiques publiques de l'environnement. Leurs adhésions aux thèses des partis de gauche les ont placés rapidement en tête des forces d'opposition et de proposition aux pouvoirs de droite conservateurs. Les Amis de la Terre ont été porteurs d'un message politique concernant les abus du système capitaliste et son penchant à l'excès technologique, symbolisé par le nucléaire. Dans cette droite ligne, leur but premier est toujours de lutter contre la dégradation de la planète et trouver les moyens de réparer les dégâts environnementaux liés aux activités humaines et aux modes de vie des pays dits « développés ». Opposés à un modèle économique néolibéral puissant et destructeur pour l'environnement, ils tentent encore aujourd'hui de proposer des alternatives pour traduire dans les faits les principes de justice sociale, économique et politique, ainsi que l'égalité des chances et d'accès aux ressources sur les plans aussi bien local et national qu'international. Les Amis de la Terre forment le plus grand réseau écologiste mondial avec des bureaux dans 71 pays, 1,5 million de membres et plus de 5 000 groupes locaux. Cette organisation généraliste est moins centralisée que Greenpeace ou le WWF et moins puissante financièrement. Elle reste malgré tout la mieux organisée pour s'adapter aux différentes problématiques nationales.

Au-delà des différences qui persistent, ces trois ONG affichent désormais une présence globale, elles sont fortement institutionnalisées et de plus en plus généralistes. Elles affichent également des modes d'action de plus en plus diversifiés, elles maîtrisent l'outil médiatique de manière efficiente, et, par-dessus tout, leur révolution structurelle et fonctionnelle les a conduites à adopter des valeurs d'efficacité et de rentabilité issues du monde des affaires (même si ce dernier point est moins marqué chez Les Amis de la Terre). On se trouve ainsi face à des organisations à tendance réformatrice, qui sont construites comme de véritables entreprises de contestation, le besoin même de pérennité de l'organisation les obligeant à rassembler des moyens (argent, donateurs, militants, experts, accès aux médias) qu'il s'agit d'investir de façon rationnelle en vue d'aboutir aux résultats escomptés.

Concernant le *lobbying* direct et indirect, il s'agit d'intervenir directement auprès des décideurs et des acteurs des sphères marchande et publique. Le *lobbying* direct est caractérisé par la tentative d'influencer les décideurs ou les élus politiques par des courriers de contestation, des rapports d'expertise, des projets de loi destinés directement aux intéressés. Le *lobbying* indirect est réalisé plus spécifiquement par les



membres de l'ONG, qui sont invités à intervenir grâce à des bulletins-réponses préparés par l'organisation et envoyés aux décideurs, avec la consigne d'appeler le même jour la ligne directe d'un haut responsable politique, etc.

L'expertise ou l'étude est d'une autre nature. L'ONG espère avoir un impact sur les processus de décision en apportant son savoir et des arguments liés au champ d'action investi. Cette assistance est souvent adressée aux acteurs institutionnels. L'ONG est sollicitée pour apporter son expertise et sa capacité de formation aux gouvernements, entreprises, riverains de zones à conflits, associations locales, etc. Cet apport peut d'ailleurs se concrétiser par une participation en interne aux instances internationales. Dans le cadre de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Cites), signée en 1973 et visant à protéger la faune et la flore en danger d'extinction, les États signataires se réunissent tous les deux ans en Conférence des parties. Les ONG peuvent officiellement y participer. Elles animent ainsi des comités d'experts et préparent des documents de travail<sup>16</sup>.

L'action judiciaire est un registre d'action relativement nouveau et de plus en plus utilisé. Les ONG mènent des actions de protestation en recourant à la justice, lorsque les lois le permettent. Les cibles privilégiées sont des acteurs de la sphère marchande et publique qui ne respectent pas les lois. On s'attachera par exemple à dénoncer les infractions d'une industrie en matière environnementale ou l'irrespect par un gouvernement de cadres juridiques supranationaux.

Enfin, le répertoire médiatique recouvre les moyens d'information tels que la presse (bulletins d'adhérents, presse spécialisée, quotidiens, etc.), la radio, la télévision et internet. L'information conditionne évidemment les autres registres d'action.

La plupart de ces registres sont employés de concert pour avoir plus d'impact. On peut citer à titre d'exemple l'action de Greenpeace pendant le sommet de Johannesburg de 2002, où elle a utilisé un large spectre d'actions : manifestation « coup de poing », réprimée par la police ; diffusion par courrier électronique d'un journal critique du sommet ; dénonciation des intérêts qui se cachaient derrière la position des gouvernements, que cela soit par le recours aux pétitions ou aux conférences de presse appuyées sur des expertises. Tout son savoir-faire a été mobilisé pour démontrer que le Sommet du développement soutenable n'avait pas inscrit sur l'agenda les véritables questions qui fâchaient, comme celle de la dette des pays du Sud ou celle de la subvention des agricultures du Nord.

Dans ce dernier cas, l'ONG a joué un rôle d'opposant aux *lobbies* économiques en rappelant sans relâche les principes du développement soutenable et en dénonçant le retard des États à appliquer les textes internationaux. D'une position proactive, mettant sur les agendas internationaux des normes de développement soutenable, elle a pris une position réactive consistant à rappeler constamment à l'ordre les acteurs à propos de leurs pratiques. Pour ce faire, les ONG ont inventé un rôle de traduction des problèmes

(16) Philippe Ryfman, *Les ONG*, coll. « Repères », La Découverte, Paris, nouv. éd., 2009, p. 89.

environnementaux en un langage scientifico-militant (diagnostic de la réalité, construction de problématiques) qui les légitime autant à l'égard des institutions que de certains réseaux de protestation (démonstration scientifique du danger que court la planète). En faisant remonter les revendications locales dans les catégories reflétant une terminologie institutionnelle – peuples autochtones, femmes, protection des droits –, les ONG ordonnent la réalité en diffusant les identités construites dans des institutions internationales. Elles travaillent l'opinion en réactivant perpétuellement la teneur des principes proclamés à Rio par l'information, l'expertise ou la formation d'un certain type d'élite intellectuelle. Rappelons que les ONG transnationales disposent de bureaux en divers points de la planète, ce qui, de manière originale dans un contexte d'articulation Nord-Sud, leur permet de développer un rôle de socialisation des élites savantes du Sud.

Au final, les ONG ont donc pris, depuis le début des années 1990, un poids financier et symbolique qui les a transformées en interlocutrices dans les négociations et les conférences internationales, en actrices informant l'opinion publique sur les enjeux internationaux, en gestionnaires de programmes ou en source d'alternative dans leur capacité à mettre en place des projets de développement soutenable. Bien entendu, la rapidité de ces évolutions a été accompagnée par son lot de difficultés. Les ONG doivent faire face à une certaine crise de croissance et à de nombreuses contradictions. En même temps que leur espace politique s'est ouvert, leur indépendance vis-à-vis des autres acteurs s'est parfois fortement réduite.

### ■ Espace politique « sans zone de confort »

Avec les années, certaines tendances se renforcent. Ayant à gérer cette double identité de gestionnaires et d'aiguillons du développement soutenable, les ONG se trouvent influencées et de plus en plus concurrencées par des firmes multinationales, des États, des institutions se réclamant de cette notion, sans vraiment réussir à réformer fondamentalement les pratiques de ces dernières. Par les compromis qu'elles doivent faire pour agir sur la marche du monde, elles se retrouvent dans une situation de collaboration et d'accompagnement de modèles socioéconomiques souvent néfastes pour les écosystèmes et les sociétés. L'espace politique qu'elles occupent, à la jonction des sphères marchande et publique, se confond de plus en plus avec celui des autres acteurs du développement soutenable. Il suffit d'observer les sources de revenus ou les moyens d'action des ONG pour constater que ces organisations peuvent être distinctes mais aussi proches, voire confondues, avec des gouvernements ou avec des acteurs du monde marchand<sup>17</sup>. On trouvera ainsi des ONG financées à 100 % par des fonds publics ou des entreprises privées, d'autres auront des moyens d'action similaires à ceux des gouvernements, tout cela n'allant pas sans poser de sérieux problèmes identitaires.

(17) Denis Chartier et Sylvie Ollitrault, « Les ONG d'environnement dans un système international en mutation : des objets non identifiés? », in Catherine Aubertin (dir.), *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*, IRD Editions, Paris, 2005, p. 21-58.



## ■ Fantôme d'État et crise identitaire

Les ONG ont dû, au fil des dernières décennies, apprendre à gérer des programmes environnementaux de plus en plus lourds, tout en bataillant dans une arène internationale en pleine mutation. Cela a participé de l'ambiguïté de leur rôle et de la variété de leurs positions. Cette confusion se renforce particulièrement lorsque les ONG deviennent des substituts des gouvernements dans la mise en place de politiques de développement soutenable. L'action des ONG internationales de conservation, très bien décrite par David Dumoulin et Estienne Rodary<sup>18</sup>, illustre parfaitement cette situation.

L'ouverture des États à des collaborations avec les acteurs non gouvernementaux correspond à un mouvement de démocratisation et de tertiarisation enclenché par le tournant néolibéral. Dans le secteur de la conservation de la nature, entré dans un nouvel âge par le biais du développement soutenable<sup>19</sup>, l'imbrication entre État et ONG a été poussée à un niveau extrêmement élevé. Les activités visant à conseiller les États et à susciter l'institutionnalisation des politiques de conservation sont devenues, pendant les années 1990, une des principales tâches des grandes ONG. Au niveau national ou local, les mêmes ONG se sont souvent retrouvées conseillères des États et prestataires de services en matière de gestion des aires protégées. Cette imbrication État/ONG est restée et reste très forte, du fait que les réserves naturelles sont le plus souvent créées par décret présidentiel et que la légitimité pour gérer ces vastes territoires nécessite encore une reconnaissance étatique. Elle est importante aussi à cause d'une dépendance des États vis-à-vis des ONG. Lorsque, à la suite de Maria-Fernanda Espinosa et Alain Lipietz<sup>20</sup>, on compare les investissements de Conservation International, l'une des principales ONG de conservation dans les pays en développement (437 millions de dollars en 2004), au budget annuel du ministère de l'Environnement de l'Équateur (de l'ordre de 1,2 million de dollars en 2004), force est de constater que les investissements des principales ONG conservacionnistes (WWF, Conservation International, *The Nature Conservancy*) remplacent les budget nationaux défailants. L'agenda de ces organisations influe évidemment fortement sur l'agenda national en matière de conservation.

Dans de nombreux États africains, asiatiques ou sud-américains, les ONG deviennent ainsi de véritables agences prenant en charge les questions sociales ou environnementales. En tant qu'institutions « dépolitisées », technocratiques, instrumentalistes et privées, elles peuvent aussi tendre à s'opposer dangereusement aux mouvements sociaux et politiques locaux. Les ONG se positionnent comme « des acteurs capables

(18) David Dumoulin et Estienne Rodary, « Les ONG, au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité », in Catherine Aubertin (dir.), *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*, op. cit., p. 59-98.

(19) Catherine Aubertin, Florence Pinton et Estienne Rodary, « Le développement durable, nouvel âge de la conservation », in Catherine Aubertin et Estienne Rodary (dir.), *Aires protégées, espaces durables ?*, coll. « Objectifs Suds », IRD Éditions, Paris, 2008, p. 17-27.

(20) Maria-Fernanda Espinosa et Alain Lipietz, « Les "BINGOs", agents involontaires d'une écologie de droite internationale ? », *Mouvements*, n° 41, septembre-octobre 2005, p. 89-100.



de prendre en charge l'ensemble des domaines de l'action publique sur un territoire donné. Elles débordent la position des acteurs sectoriels qu'elles occupaient jusqu'à présent, pour revendiquer une légitimité d'acteurs "globaux", la dimension globale devant ici être comprise à deux niveaux, celui du débordement du territoire de l'État et celui du débordement des compétences du champ conservationniste. Cette extension permet alors aux conservationnistes de pleinement déployer un fantasme politique dans lequel ils se positionnent en remplaçants de l'État<sup>21</sup>. Cette confusion des genres interroge. On se retrouve ici face à des organisations « para-inter-non gouvernementales » dont la posture est de plus en plus difficile à lire. Selon les termes de Michael Edwards, on peut dire que les ONG sont trop proches de la sphère publique pour conserver une « zone de confort », le confort étant assimilé ici à une certaine autonomie d'action et de pensée<sup>22</sup>.

### ■ Tentation *marketing* et façade verte

Les ONG font de plus en plus appel à des méthodes de communication qui ne sont pas sans conséquence sur leurs actions. En effet, ces dernières demandent des ressources, en particulier financières, qui favorisent la centralisation des moyens et une professionnalisation, avec l'emploi de salariés chargés de la communication. Les organigrammes internes des ONG ressemblent à ceux d'entreprises privées et réclament de plus en plus de moyens pour le lancement de campagnes à la recherche de dons, de bailleurs de fonds ou de sponsors. Comme le montre très bien Sylvain Lefèvre, l'arrivée du *marketing* direct pour la récolte de fonds a eu des effets sur l'action des ONG. Les services de développement des ressources occupant une place de plus en plus importante, ils sont désormais écoutés avec plus d'attention dans les prises d'orientations stratégiques. « Des campagnes importantes sont ainsi perçues comme invendables par les collecteurs, rendant leur financement de plus en plus ardu, à l'image des "tsunamis silencieux" qu'invoquaient les responsables d'ONG à propos du conflit du Darfour ou de programmes de développement de long terme moins susceptibles de susciter une compassion lucrative »<sup>23</sup>.

Une autre tendance très forte tient au travail des ONG avec les organisations de la sphère marchande. Si certaines ONG contestent la façade verte des entreprises affichant le développement soutenable dans leur communication, d'autres sont plutôt conciliantes vis-à-vis de ces dernières et tentent d'influer sur leurs pratiques. Le WWF illustre parfaitement cette posture (voir encadré).

(21) David Dumoulin et Estienne Rodary, « Les ONG, au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité », in Catherine Aubertin (dir.), *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*, op. cit., p. 88.

(22) Michael Edwards, « Have NGOs "Made a Difference"? From Manchester to Birmingham with an Elephant in the Room », in Anthony J. Bebbington, Sam Hickey et Diana C. Mitlin (dir.), *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*, op. cit., p. 3-37.

(23) Sylvain Lefèvre, « Le sale boulot et les bonnes causes : institutionnalisation et légitimation du marketing direct au sein des ONG », *Politix*, n° 79, 3/2007, p. 149-172.



## WWF et entreprises : l'alliance renforcée

### WWF et entreprises : la face externe

Sous le slogan « Bon pour la nature, bon pour les affaires ! », l'organisation a lancé en 1998 un programme nommé *Conservation Partners*, visant à nouer « des relations novatrices et avantageuses avec de nombreuses compagnies dignes de confiance ». Cela permet aux entreprises associées de « valoriser leur image de marque et leurs produits en s'associant à la notoriété mondiale du logo Panda », tout en versant en retour de précieuses redevances ou des apports financiers réguliers et importants. Ce partenariat prend de nombreuses formes qui sont difficilement classables puisqu'il peut s'agir de programmes qui consistent à conseiller les entreprises, à mener des actions de *lobbying* direct ou encore à construire des actions de terrain en collaboration. Le partenariat avec les organisations de la sphère marchande se décline selon plusieurs modalités. L'organisation a tout d'abord lancé le *Corporate Club*, qui permet à des entreprises locales de fournir des fonds au WWF pour mener des actions de terrain dans le pays d'implantation de l'entreprise. En retour, le WWF propose aux membres de l'entreprise de participer à des événements spéciaux sur l'environnement et autorise cette dernière à valoriser son partenariat auprès de ses clients. Dans un même ordre d'idées, elle propose le *Corporate Supporter*. Si une organisation peut prouver certaines pratiques environnementales et accepte de fournir des fonds au WWF, l'ONG propose en retour que l'entreprise affiche clairement son partenariat, ce qui lui permet de renforcer la communication sur son produit et d'augmenter le nombre de ses clients.

Le WWF a signé des conventions de partenariat avec Canon Europe, Ogilvy Advertising, Nokia, *The Coca-Cola Company* ou Lafarge, ce dernier exemple illustrant très bien ce type d'association. Lancé en 2000, ce partenariat avec le leader mondial des matériaux de construction s'est focalisé sur un objectif visant à aider l'entreprise « à relever [ses] propres standards ainsi que les standards communs à [son] industrie ». Concrètement, le WWF et Lafarge collaborent sur plusieurs fronts, et notamment sur la réhabilitation des carrières et l'élaboration d'indicateurs de performance environnementale visant à évaluer la production des déchets et le degré de recyclage, la consommation de l'énergie et les émissions de dioxyde de carbone. En contrepartie, l'entreprise a fourni son appui financier à un programme mené par l'UICN et le WWF pour la restauration des paysages forestiers et travaille à l'élaboration de matériaux et de procédés de construction durables.

Dans le cadre de cette stratégie, le nombre de produits de consommation courante disposant du label WWF ne cesse d'augmenter. Depuis la fin des années 1990, le WWF développe des partenariats produits « avec des entreprises manifestant une volonté forte de réduire l'impact de leurs produits sur l'environnement ». Le WWF France comptait, à la fin 2009, trente-sept partenaires parmi lesquels on trouvait les magasins Monoprix, la marque Sony, les Aéroports de Paris, les fournisseurs de mobilier Bruneau, etc. Ces partenariats, qui rapportent de plus en plus d'argent au WWF, placent l'organisation dans une logique consistant à privilégier son développement structurel. Dès le début des années 2000, Mario Fetz, directeur de la collecte de fonds et du *marketing* au WWF International, déclarait : « Les entreprises en particulier jouent un rôle de plus en plus important dans les problématiques liées à l'environnement, et il est essentiel d'établir des partenariats avec les acteurs clés de certains secteurs si nous voulons garantir les financements dont nous avons besoin » (1). Si, dans la plupart des cas, les fonds de l'organisation sont investis dans des programmes

de conservation, on peut s'interroger sur l'impact de ces collaborations sur les pratiques des entreprises impliquées.

### WWF et entreprises : la face interne

Le conseil d'administration décide des stratégies du WWF International, mais aussi de 80 % de celles des bureaux nationaux et de la totalité de celles des bureaux du Sud. Un règlement des statuts du WWF adopté le 22 mai 1984 précise qu'une majorité des membres du conseil d'administration doivent être des représentants des secteurs de l'industrie, des relations publiques et des communications. Trois éléments apparaissent clairement à l'observation de la liste de ces membres : tout d'abord, l'influence des bureaux nationaux des pays industrialisés sur les décisions stratégiques de l'ONG; ensuite, les liens marqués avec le monde aristocratique et la sphère publique; enfin, et en continuité avec les modalités d'actions initiales de l'ONG, le rôle important de personnalités issues des sphères marchande et publique sur les politiques et les normes adoptées par le WWF. Si l'on s'intéresse au dernier point, il apparaît que, depuis de nombreuses années, une bonne moitié des membres du conseil d'administration de WWF International sont présidents, vice-présidents ou directeurs d'entreprises commerciales ou industrielles. Ces dernières années, on trouvait ainsi dans le conseil d'administration le président-directeur général d'Aqua International, ancien directeur de l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis sous le Président George Walker Bush. Cette entreprise, créée en 1997, s'affichait comme mobilisatrice de fonds privés américains pour investir principalement dans la privatisation de l'eau. On trouvait aussi le président et vice-président d'Alireza Group, ensemble de sociétés saoudiennes actives dans les domaines du pétrole, du commerce, de la construction, de la restauration, des assurances ou du *management* hospitalier. Le premier était aussi vice-président de la Saudi Cairo Bank, directeur de la société d'investissement *Arabian Gulf* et président de *National Pipe Company*, entreprise spécialisée dans la fabrication de tuyauteries destinées à l'industrie et au transport de l'eau dans les pays du Sud. Il était enfin directeur du conseil d'administration de Shell Transport, l'une des principales branches du groupe Royal Dutch Shell, une des plus grandes entreprises pétrochimiques mondiales. Parmi les vice-présidents ou trésoriers du WWF International, en trouvait en 2008 le vice-président de Roche Group Basel, l'une des plus importantes multinationales pharmaceutiques au monde et la première en Europe, l'un des directeurs de Godrej & Boyce Manufacturing Co Ltd, l'une des toutes premières entreprises indiennes de produits de consommation courante et d'ingénierie, et le directeur de la Banque Sarasin & C<sup>ie</sup> SA, l'une des premières banques privées de Suisse. Les membres du conseil d'administration entretiennent ainsi des liens étroits avec des entreprises représentatives du productivisme et des processus de mondialisation des échanges à l'origine des problèmes environnementaux contemporains.

(1) WWF, *Rapport annuel 2001*, WWF International, Gland, 2002, p. 8.

En passant des accords de partenariat, le WWF tente de faire en sorte que les entreprises partenaires mènent des activités plus durables à l'extérieur et à l'intérieur de leur structure. Une telle posture questionne sur la capacité de l'organisation à insuffler des changements systémiques. Ce questionnement ne peut que se renforcer lorsque l'on constate que l'organisation a soutenu, en mai 2009, en pleine crise économique et écologique, le premier Salon du luxe et du développement durable, qui s'est tenu



à Paris (*Sustainable Luxury Fair*)<sup>24</sup>. Ce salon, qui proposait des produits et services alliant luxe et développement soutenable, visait à accentuer l'envie de consommer respectablement par le désir et la créativité. On est loin ici des critiques faites par Les Amis de la Terre, au début des années 1990, à propos du consumérisme vert qui, en favorisant la marchandisation de nouveaux biens, relancerait un capitalisme atteignant ses limites et retarderait une sortie de la société de consommation<sup>25</sup>.

## ■ Conclusion

Par leur participation à certains événements internationaux et à la rédaction de textes clés, les ONG environnementalistes et conservationnistes ont fortement contribué à la construction – durant les années 1970 – puis à l'imposition – durant les années 1980 – de la notion de développement soutenable. La conférence de Rio a représenté une date clé pour le développement soutenable et une date charnière pour les ONG. À partir de 1992, sous l'effet de la mutation du contexte international, celles-ci ont définitivement assumé un nouveau rôle d'articulation des intérêts du Nord et du Sud. Cette thématique n'est certainement pas nouvelle, mais le contexte politique s'étant transformé, les ONG se sont trouvées investies de nouvelles missions, avec l'espoir, pour certaines d'entre elles, d'ajouter à la problématique environnementale un volet social.

Deux décennies plus tard, les ONG ont renforcé leur rôle dans la diffusion d'expertises ou la capacité à produire des mobilisations médiatiques. En revanche, elles restent souvent critiquées pour leurs implications dans des programmes de développement soutenable considérés comme des alibis, pour leur participation à une gouvernance où cohabitent des intérêts contradictoires comme celui des firmes multinationales « verdissant » leurs actions sans véritablement modifier leurs pratiques. Elles le sont aussi pour leurs modes de fonctionnement interne, aujourd'hui très proches de ceux des entreprises. Toutes ces dynamiques, qui se sont renforcées depuis la rédaction en 2005 de la première version de ce chapitre, posent la question de la spécificité de l'action des ONG en matière de développement soutenable.

Face à l'accélération des phénomènes de crise écologique, on aurait pu s'attendre à une tendance à la radicalisation. Paradoxalement, c'est une réponse de plus en plus pragmatique et gestionnaire qui est fournie. De par leurs rapprochements avec les organisations des sphères privée et publique, les ONG se retrouvent dans une situation de collaboration et d'accompagnement de modèles qui ne conduisent pas nécessairement à une résolution des problèmes environnementaux, sociaux ou

(24) <http://www.1618-paris.com/>

(25) Yiannis Gabriel et Tim Lang, *The Unmanageable Consumer : Contemporary Consumption and its Fragmentation*, Sage, Londres, Thousand Oaks, 1995, p. 165.

économiques. Comme les autres, elles éprouvent une réelle difficulté à trouver des solutions aux crises contemporaines. L'alternative qu'elles proposent se situe plus du côté de la manière d'intervenir pour mettre en place des projets de développement soutenable (microfinance, planning familial, aide technique, projet de préservation, etc.) que dans leur capacité à proposer une réponse à la crise systémique du capitalisme. Un temps à la pointe de la critique et de la proposition, les ONG semblent donc beaucoup moins incisives et différenciables des autres acteurs du développement soutenable, et, ce, même s'il apparaît qu'un renouveau de la critique et des ONG ait émergé avec le sommet de Copenhague.

On peut bien sûr incriminer l'inaptitude du capitalisme à surmonter les contradictions au profit de son propre développement<sup>26</sup>. Cependant, c'est plutôt dans la multiplication des espaces de rencontre, des réseaux, des passerelles qu'implique la mise en œuvre du développement soutenable qu'il faut trouver l'explication à cette convergence des stratégies allant, dans certains cas, jusqu'à une perte d'identité des ONG. L'objectif du développement soutenable ne peut être envisagé que dans des démarches transversales où les différentes parties prenantes sont amenées à dialoguer. Les arènes de remise en cause du mode de croissance, d'abord extrêmement conflictuelles, se sont peu à peu transformées en lieux de négociation, d'apprentissage, de recherches communes pour construire cette machine complexe qu'est le développement soutenable. Dans ce contexte d'expérimentation partagée, les ONG sont bien devenues des acteurs comme les autres. Reste maintenant à savoir si les échecs récents et retentissants de la conférence de Copenhague ne vont pas conduire certaines organisations à modifier leurs stratégies et leurs référentiels pour renouer avec des postures plus critiques et plus radicales.

---

(26) Luc Boltanski et Ève Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, coll. « NRF essais », Gallimard, Paris, 1999, p. 30.



## CHAPITRE 5

# Le monde de l'entreprise et le développement soutenable

**JEAN-MARC BASCOURRET  
ET FRANCK-DOMINIQUE VIVIEN**

C'est sous le signe de l'ambivalence que se nouent les relations entre les entreprises et le développement soutenable. Elles apparaissent de prime abord au banc des accusés : de fait, nombre de problèmes environnementaux auxquels nos sociétés doivent faire face aujourd'hui trouvent leur origine dans la production de masse, la promotion, la diffusion et l'usage des objets de grande consommation, la construction et le fonctionnement des équipements industriels et infrastructures qui les accompagnent. Or, à partir des années 1990, les entreprises ont opéré un renversement de perspective en se présentant comme les champions du développement soutenable. Ce sont essentiellement les questions environnementales qui vont recevoir leur attention, prolongeant ainsi un mouvement initié depuis plusieurs décennies. On peut même parler d'une nouvelle étape dans l'intégration de l'environnement au sein de la logique d'entreprise.

À l'image de ce que l'on a pu observer pour les acteurs publics, la dynamique du développement soutenable est lancée initialement au niveau international, à travers des actions collectives. Elle opère par le biais d'instances particulières dont se dote le monde de l'entreprise : des syndicats, des associations, des groupes de pression – dont le *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) est probablement un des meilleurs exemples (voir encadré p. 130) – se créent et nouent un dialogue avec les institutions internationales, les acteurs publics nationaux, les ONG et les associations de protection de l'environnement. Sous la houlette de cabinets de consultants spécialisés, ces relations se traduisent par des partenariats, des coopérations, des opérations de communication, etc. Plusieurs éléments se mettent ainsi en place : tout d'abord, un discours intégrateur, parfois appelé « écologisme d'entreprise »<sup>1</sup>, qui émane essentiellement des firmes multinationales. Ce sont ensuite des

(1) Mathias Lefèvre, « L'écologisme d'entreprise » : inscrire la considération écologique au cœur de la firme? », *Écologie & politique*, n° 37, 2008, p. 155-163. Voir aussi l'article figurant dans la précédente édition de cet ouvrage : Mathias Lefèvre, « La mobilisation du monde des affaires : formes et significations », in Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien (dir.), *Le développement durable. Enjeux politiques, économiques et sociaux*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 2006, p. 115-134.



instruments, des outils de *management* qui vont être mis en œuvre. Ce sont enfin des évolutions techniques qui se font jour et des innovations qui sont réalisées. C'est l'ensemble des composantes de l'entreprise qui est ainsi concerné par la perspective du développement soutenable.

Pour saisir le sens et les modalités de cette évolution, nous allons revenir, dans un premier temps, sur la manière dont le monde de l'entreprise est entré dans le débat relatif au développement durable. Nous nous pencherons ensuite sur la notion de responsabilité sociale de l'entreprise (RSE), qui est généralement le prisme à travers lequel le monde des affaires entend répondre à l'enjeu du développement soutenable. Dans une troisième partie, nous nous intéresserons à la question de l'innovation technique, qui apparaît centrale dans la stratégie mise en œuvre par les entreprises. Puis nous passerons en revue les différents outils mobilisés par les entreprises. Dans une dernière partie, nous prendrons un peu de recul vis-à-vis de ces discours et actions pour considérer de manière critique la stratégie du monde de l'entreprise au regard du développement soutenable.

## ■ Développement soutenable : l'entrée en scène progressive des entreprises

À l'approche de la conférence de Rio, plusieurs événements indiquent que les grandes entreprises se positionnent vis-à-vis du développement soutenable. L'article de référence de l'écologie industrielle est publié en 1989 par Robert A. Frosch et Nicholas E. Gallopoulos<sup>2</sup>. Ces auteurs, qui sont respectivement vice-président de la recherche et responsable de la recherche sur les moteurs de General Motors, y annoncent une sorte de révolution industrielle, susceptible de permettre aux entreprises de réduire considérablement leur impact sur l'environnement. Le premier grand colloque consacré à l'écologie industrielle se tient deux ans plus tard à Washington, sous le patronage de la *National Academy of Sciences*. La même année, la Charte pour le développement durable est édictée par la Chambre de commerce internationale (CCI), un groupe de pression constitué de grandes firmes multinationales. Cette même instance crée en 1993 le *World Industry Council for the Environment* (Wice). En 1991, l'industriel Stephan Schmidheiny fonde le *Business Council for Sustainable Development* (BCSD), qui, au départ, regroupe une cinquantaine de grands hommes d'affaires. Cette organisation patronale publie en 1992 un ouvrage de référence, *Changing Course. A Global Business Perspective on Development and the Environment*, dans lequel elle présente sa vision du développement soutenable. « L'entreprise est appelée à jouer un

(2) Robert A. Frosch et Nicholas E. Gallopoulos, « Des stratégies industrielles viables », *Pour la science*, n° 145, novembre 1989, p. 106-115.



rôle majeur dans le devenir de la planète», peut-on y lire<sup>3</sup>. C'est Maurice Strong, le secrétaire de la conférence de Rio, lui-même grand capitaine d'industrie, qui a suggéré à S. Schmidheiny de créer cette association. Il l'a désigné, en outre, comme son conseiller principal pour les questions industrielles lors de la préparation du Sommet de la Terre. En France, cela correspond à la création d'Entreprises pour l'environnement (EPE), une association regroupant au départ une dizaine de grandes entreprises françaises, rejointes bientôt par une trentaine d'autres. À côté de ces organisations et actions généralistes, on observe un mouvement identique de mobilisation dans les secteurs industriels spécifiques concernés par les conventions internationales signées à Rio, relatives aux changements climatiques et à la biodiversité.

Un nouveau pas est franchi par les entreprises à l'occasion du Sommet du développement soutenable de Johannesburg de 2002. Cela tient d'abord au fait que le « pilier social » y est davantage mis en avant qu'à Rio et que la doctrine de la responsabilité sociale des entreprises apparaît plus en phase avec cet enjeu. Cela correspond aussi au moment où les négociations internationales lancées à Rio dans les domaines du changement climatique et de la biodiversité marquent le pas ; les États, préoccupés depuis le 11 septembre 2001 par les questions de sécurité, apparaissent en retrait en matière d'engagement vis-à-vis du développement soutenable. Le sommet de Johannesburg voit essentiellement la promotion de ce qu'on appelle dans le jargon onusien des « initiatives de type II », à savoir des partenariats entre acteurs publics ou privés, voire entre acteurs privés, quand il s'agit par exemple d'ONG et d'entreprises. Cela permet au monde de l'entreprise de se présenter comme le véritable défenseur du développement soutenable. Tel est le point de vue développé par le *World Business Council for Sustainable Development*, né en 1995 de la fusion du Wice et du BSCD, dans l'ouvrage qu'il publie à l'occasion du Sommet du développement soutenable (voir encadré). On y retrouve l'idée que la croissance et le développement soutenable ne sont pas incompatibles et que gérer la planète n'est peut-être pas si différent que gérer une entreprise puisque, dans les deux cas, il s'agit d'opérer des actes de gestion équilibrés sur le court et le long termes. Au tournant des années 1990-2000, on assiste ainsi à l'élaboration et à la montée en puissance d'une sorte de « grand récit » mettant en scène une transition vers une économie écologique qui s'opérerait peu à peu grâce à une prise de conscience du monde des affaires et aux opportunités techniques et économiques qui s'offrent à lui. La forme la plus aboutie de ce mythe rationnel est probablement celle du « capitalisme naturel », proposée par Paul Hawken, Amory B. Lovins et L. Hunter Lovins<sup>4</sup>. Dans leurs écrits, ces auteurs, qui sont à la fois entrepreneurs et consultants, glissent imperceptiblement de l'idée d'un capitalisme qui prend soin de la nature – en particulier en investissant dans le « capital naturel », les écosystèmes, la biodiversité, etc. – à un capitalisme qui apparaît comme l'organisation la plus apte

(3) Stephan Schmidheiny, *Changer de cap. Réconcilier le développement de l'entreprise et la protection de l'environnement*, trad. française, Dunod, Paris, 1992, p. 11.

(4) Amory B. Lovins, L. Hunter Lovins et Paul Hawken, « A Road Map for Natural Capitalism », *Harvard Business Review*, mai-juin 1999, p. 145-158.



à relever le défi du développement soutenable, un capitalisme qui va de soi et relèverait de l'ordre naturel. Ce « capitalisme vert », dont on trouve une grande variété de dénominations et nombre de descriptions, serait caractérisé par une nouvelle façon de gérer les entreprises et de produire.

### **Le bréviaire entrepreneurial du développement soutenable**

Depuis Rio, le *Business Council for Sustainable Development* (BCSD) et, après lui, le *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) ont publié un grand nombre d'ouvrages et de rapports où sont exposées les vues et positions des entreprises multinationales en matière de développement soutenable. L'ouvrage de Charles O. Holliday Jr et alii (1) peut être vu comme une sorte de décalogue qui, en autant de chapitres, expose les dix préceptes qui vont permettre aux marchés de prendre en charge le développement soutenable, certains de ces éléments relevant directement de la responsabilité des entreprises, d'autres nécessitant des partenariats avec d'autres acteurs :

- le premier principe, central, touche à la défense de la cause du marché : « Le meilleur moyen de parvenir au développement soutenable réside dans l'existence de marchés internationaux ouverts, compétitifs et bien cadrés qui respectent le principe légitime des avantages comparatifs » ;
- le deuxième principe prolonge le premier en insistant sur le cadre opératoire adéquat permettant le bon fonctionnement de ces marchés. Si des instruments économiques sont requis, les initiatives volontaires restent préférables parmi ceux-ci car « elles sont souvent la façon la plus flexible et, finalement, la plus rentable d'obtenir le résultat visé » ;
- le troisième principe est l'« éco-efficience », un concept inventé par Stephan Schmidheiny en 1992, qui permet de concilier les différentes performances économique, sociale et environnementale. Ce principe « consiste à fournir des biens et services à prix compétitifs, qui satisfont les besoins de l'être humain et contribuent à sa qualité de vie tout en ramenant progressivement les impacts écologiques et l'intensité des ressources sur l'ensemble du cycle de vie à un niveau au moins compatible avec la capacité de charge estimée de la Terre » ;
- le quatrième principe est l'intégration de la RSE dans la stratégie et les activités commerciales des entreprises ;
- le cinquième principe porte sur les modalités d'apprentissage en matière de développement soutenable qui touchent à la direction de l'entreprise, au *management* de l'ensemble de ses ressources, aux indicateurs de performance et à l'engagement des « parties prenantes » ;
- le sixième principe approfondit ce dernier point en insistant sur le dialogue et les partenariats à nouer avec les entreprises et les autres acteurs, qu'ils soient publics ou privés. Les réussites en la matière reposent sur la volonté commune, l'empathie, la réciprocité, la flexibilité, la volonté de compromis et le partage des bénéfices ;
- le septième principe vise à informer le consommateur des actions et engagements des entreprises : « Le consommateur informé et responsable qui fait un choix en connaissance de cause peut favoriser la durabilité par l'intermédiaire du marché, en gagnant sur tous les tableaux : en améliorant sa qualité de vie, en diminuant les impacts environnementaux et sociaux et en augmentant la part de marché des entreprises soucieuses de durabilité » ;
- le huitième principe porte sur l'innovation en matière de produits, de technologies utilisées et de modes de gestion. Les nouvelles technologies, écrivent

Ch. O. Holliday Jr et alii, apparaissent essentielles pour dissocier la croissance économique et la dégradation de l'environnement, mais rien n'indique qu'elles se produiront au bon moment et au bon endroit, et à un prix acceptable... D'où la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics pour créer un environnement politique favorable à l'innovation;

- le neuvième principe s'attache à la question des valeurs reflétées par le marché. Il s'agit notamment de « donner un prix à la nature » et de développer un marché mondial uniforme pour le carbone; des projets de captage et de stockage de CO<sub>2</sub> intéressent aussi les entreprises pétrolières qui ont adhéré au WBCSD;
- le dixième principe – « des marchés pour tous » – s'adresse aux populations pauvres : « [les] études tendent à montrer que la croissance économique mondiale profite aux populations défavorisées. Ceux qui s'opposent aux marchés et aux échanges travaillent donc contre les démunis ». Il convient par conséquent de faciliter l'accès aux marchés et d'augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs pour répondre aux « besoins du présent », les profits devant provenir des importants volumes vendus plutôt que des marges bénéficiaires.

(1) Charles O. Holliday Jr, Stephan Schmidheiny et Sir Philip Watts, *De la parole aux actes. 67 expériences de développement durable dans l'entreprise*, trad. française, Victoires Éditions, Paris, 2003, p. 46, 70, 91, 169, 185, 209, 240 et 252.

## ■ La responsabilité sociale des entreprises (RSE) : une nouvelle manière de gérer les entreprises ?

131

Dans le monde des entreprises, on traduit très souvent la problématique du développement soutenable par celle de la RSE, laquelle, selon la définition qu'en a donné la Commission européenne, correspond à l'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et à leurs relations avec les différentes parties concernées<sup>5</sup>. Une telle correspondance ne va pourtant pas de soi. Comme le rappellent Franck Aggeri et Olivier Godard<sup>6</sup>, ce n'est que fort récemment que l'on a vu converger le projet managérial de la RSE et le projet politique du développement soutenable. La première n'est pas une idée nouvelle – que l'on pense, par exemple, aux filiations existant avec le paternalisme<sup>7</sup> – et est

(5) Commission des Communautés européennes, « Livre vert – Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises », Bruxelles, COM (2001) 366 final, p. 7. On peut aussi y lire : « Être socialement responsable signifie non seulement satisfaire pleinement aux obligations juridiques applicables, mais aussi aller au-delà et investir "davantage" dans le capital humain, l'environnement et les relations avec les parties prenantes. »

(6) Franck Aggeri et Olivier Godard, « Les entreprises et le développement durable », *Entreprises et histoire*, n° 45, décembre 2006, p. 6-19.

(7) Voir, par exemple, la comparaison entre la politique mise en œuvre au Creusot, au XIX<sup>e</sup> siècle, par Schneider et le programme de lutte contre le sida mis en place par Volkswagen en 2001 à Uitenhage, en Afrique du Sud (Thierry Hommel, « Paternalisme et RSE : continuités et discontinuités de deux modes d'organisation industrielle », *Entreprises et histoire*, n° 45, décembre 2006, p. 20-38).



apparue dans un contexte très différent de celui qui a vu la publication du rapport Brundtland. La *corporate social responsibility* est un discours qui s'est structuré aux États-Unis à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle autour de l'éthique des dirigeants d'entreprise, pour répondre aux questions posées par la montée en puissance des grandes firmes, caractérisées par un actionnariat dispersé et une séparation entre les propriétaires et les *managers* de l'entreprise<sup>8</sup>. Il faut toutefois attendre les années 1950 pour que la RSE reçoive ses premières formalisations avec le livre de Howard Bowen, *Social Responsibilities of the Businessman* (1953), un volume qui prend place dans une série d'ouvrages consacrés à l'application de la doctrine protestante à la vie économique contemporaine. Cet ouvrage peut aussi être vu comme une réflexion macroéconomique d'un économiste keynésien, fortement influencé par les travaux des institutionnalistes américains comme Wesley Clair Mitchell et John Commons, qui appréhende la RSE comme une « troisième voie » à tracer entre la régulation étatique, laquelle, en ces temps de guerre froide, n'a pas bonne presse, et le laisser-faire qui, depuis la crise de 1929, inquiète lui aussi<sup>9</sup>.

La RSE va connaître un fort développement dans les années 1960-1970, alors que la société nord-américaine connaît des mutations sociales profondes et de puissants mouvements de contestation. C'est l'époque où Ralph Nader met en cause les constructeurs automobiles et leur stratégie visant à éviter l'imposition de normes de sécurité sur les véhicules. De son côté, John Kenneth Galbraith<sup>10</sup> dénonce la « filière inversée » mise en place par les grandes entreprises – entendons une logique à rebours de la souveraineté du consommateur – à travers son conditionnement et son contrôle, qui l'amènent à acheter les produits fabriqués pour lui à des prix fixés à l'avance. Autre affaire qui fit grand bruit : dans *Silent Spring* (1962), Rachel Carson décrit les ravages écologiques provoqués par l'usage du DDT et d'autres pesticides de synthèse dans l'agriculture<sup>11</sup>. Elle y accuse aussi les pratiques de *lobbying* et de désinformation de l'industrie chimique, ainsi que la complaisance des autorités publiques vis-à-vis des exigences des industriels. Après l'accident de chemin de fer de Mississauga, au Canada, en 1979 et la catastrophe survenue à Bhopal, en Inde, en 1984 – laquelle, selon les estimations, fit 20 000 morts et 500 000 blessés –, l'industrie chimique est encore mise en cause. Pressée par les autorités et les opinions publiques, elle se doit de réagir et met en place, en 1985, un code de bonne conduite baptisé *Responsible Care*.

(8) Aurélien Acquier et Franck Aggeri, « Une généalogie de la pensée managériale sur la RSE », *Revue française de gestion*, vol. 34/180, 2008, p. 131-157.

(9) Aurélien Acquier et Jean-Pascal Gond, « Aux sources de la responsabilité sociale de l'entreprise : à la (re)découverte d'un ouvrage fondateur, *Social Responsibilities of the Businessman* d'Howard Bowen », *Finance contrôle stratégie*, vol. 10, n° 2, juin 2007, p. 12-13. Il est intéressant de noter qu'à la fin des années 1970, H. Bowen est revenu sur son analyse en prenant ses distances vis-à-vis de celle-ci. Le point de vue exprimé dans les années 1950, allant dans le sens d'une RSE totalement volontaire, lui apparaît en effet idéaliste, et une régulation plus contraignante du capitalisme lui semble nécessaire.

(10) John Kenneth Galbraith, *Le nouvel État industriel. Essai sur le système économique américain*, trad. française, Gallimard, Paris, 1968.

(11) Rachel Carson, *Printemps silencieux*, trad. française, coll. « Domaine sauvage », Wildproject, Marseille, 2009.

C'est aussi au cours des années 1980 que le mouvement de la RSE touche l'Europe. Cela correspond au moment où la régulation keynésiano-fordiste mise en place après la Seconde Guerre mondiale et pendant la période des Trente Glorieuses commence à être contestée. L'État-providence et le compromis éthico-politique entre capital et travail<sup>12</sup> qui le caractérise étant remis en cause, les entreprises vont se sentir légitimes pour assumer un rôle social important. Cela d'autant plus que les grandes entreprises voient leur image se ternir du fait de pollutions spectaculaires, de scandales financiers réguliers et de compromissions avec les régimes politiques.

L'internationalisation de l'économie se poursuivant à un rythme soutenu dans les années 1980-1990, les problèmes d'environnement devenant globaux, le temps est venu pour le monde de la grande entreprise de gérer sa « contestabilité sociale »<sup>13</sup>, de regagner la confiance perdue et de refonder sa légitimité, ce qui est l'objectif de la RSE. C'est à cette époque que des consultants anglo-saxons comme John Elkington, à la tête du cabinet de conseil *SustainAbility*, ou Simon Zadek, fondateur de *AccountAbility*, vont jouer un rôle crucial de « passeurs », d'une part, en opérant des connexions et des traductions entre le discours sur la RSE et celui sur le développement soutenable et, d'autre part, en faisant se rencontrer les différents mondes de la recherche académique, de la gestion de entreprises, des ONG, des institutions internationales (le PNUE, par exemple) et des politiques nationales publiques<sup>14</sup>. Ces consultants proposent de nouvelles représentations, de nouveaux concepts, référentiels et outils qui aident à l'adoption de la problématique du développement soutenable par les grandes entreprises (autant d'éléments que l'on retrouve, par exemple, dans les ouvrages du WBCSD); ils diffusent aussi les « bonnes pratiques » des entreprises pionnières en matière de développement soutenable. En 1994, J. Elkington invente ainsi la représentation du développement soutenable en termes de *triple bottom line* – les célèbres « trois piliers » – et le slogan *People, Planet, Profit*, qui lui est associé.

La RSE repose sur deux grandes idées : la première est que, au-delà des contradictions apparentes, il est possible de concilier, grâce notamment à l'innovation technique, des objectifs économiques, écologiques et sociaux ; la seconde est que ces harmonisations passent par le développement de régulations « civiles », des régulations dont les pouvoirs publics n'occupent plus le centre de gravité. Depuis le milieu des années 1980 et

(12) Nicolas Postel, Sandrine Rousseau et Richard Sobel, « La "responsabilité sociale et environnementale des entreprises" : une reconfiguration potentielle du rapport salarial fordiste ? », *Économie appliquée*, vol. 59, n° 4, 2006, p. 77-104.

(13) Thierry Hommel, *Stratégies des firmes industrielles et contestation sociale*, coll. « Interdisciplines », Institut national de la recherche agronomique (Inra)-Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement (Cemagref)-Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad)-Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), Paris, 2004.

(14) Franck Aggeri, Éric Pezet, Christophe Abrassart et Aurélien Acquier, *Organiser le développement durable. Expériences des entreprises pionnières et formation de règles d'action collective*, Vuibert, Paris, 2005, p. 75.



la publication de l'ouvrage de R. Edward Freeman<sup>15</sup>, l'accent est mis sur la nécessité de prendre en compte les « parties prenantes » (*stakeholders*), c'est-à-dire des individus ou groupes ayant un intérêt dans les décisions ou activités de l'entreprise, la fonction du *manager* étant de tenir compte de leurs demandes et, quand elles apparaissent contradictoires, d'arbitrer entre celles-ci (voir encadré).

### **Les approches théoriques de la RSE (responsabilité sociale des entreprises)**

Deux approches sont principalement mobilisées pour rendre compte de la RSE, lesquelles sont à la fois des théories de la firme, des propositions relatives à leur périmètre ou à leurs frontières et des représentations des motivations des entrepreneurs et du rôle joué par les entreprises dans la société.

La première approche s'inscrit dans le cadre économique standard, qui retient comme motivations essentielles la rationalité des acteurs et la maximisation du profit. Dans cette perspective, qualifiée de « néo-institutionnelle », l'entreprise, qui apparaît comme un moyen de coordination alternatif au marché, est théorisée comme un nœud de contrats entre ses propriétaires et d'autres acteurs – les « parties prenantes » – destinés à répondre à un certain nombre d'objectifs. Les actionnaires, qui sont les propriétaires de l'entreprise, vont chercher à faire agir les *managers* dans le sens qu'ils souhaitent. Mais ces derniers détiennent des informations stratégiques sur leurs actions et comportements que les actionnaires n'ont pas. Cette asymétrie d'information est généralement formalisée par la théorie de l'agence (autrement appelée « théorie du principal/agent »), qui vise à déterminer les incitations que doit mettre en œuvre un mandant – ici, les actionnaires – pour que son mandataire – le *manager* – agisse dans le sens souhaité par le premier.

Une seconde approche, qui peut se décliner en divers courants de pensée (théorie des organisations ou économie des conventions, notamment), retient l'idée que l'entreprise est un acteur qui doit asseoir sa légitimité vis-à-vis d'un environnement social qui reconnaît un certain nombre de principes. Dans cette perspective, on mettra alors davantage l'accent sur l'éthique ou la morale et sur la nécessité de définir et de partager une certaine notion du « bien commun » (1).

(1) Voir à ce propos Nicolas Postel et Sandrine Rousseau, « RSE et éthique d'entreprise : la nécessité des institutions », *M@n@gement*, vol. 11, n° 2, 2008, p. 137-160.

## **■ Une nouvelle façon de produire ?**

L'objectif premier du « capitalisme vert » reste et demeure la rationalisation des processus de production et la recherche de l'efficacité maximale : c'est par des gains de productivité que, comme le recommande le rapport Brundtland (1987), l'on va produire plus en consommant moins (de matière première, d'énergie...). Le WBCSD a

(15) R. Edward Freeman, *Strategic Management : A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 1984.

forgé l'expression « éco-efficience » (*V. supra*, encadré) pour décrire cette stratégie qui vise à gagner sur les deux tableaux, environnemental et financier, une stratégie *win win* que les chercheurs en gestion Michael E. Porter et Claas van der Linde ont été parmi les premiers à vanter<sup>16</sup>. Un des avatars les plus connus de ce principe de rationalisation, qui a été institutionnalisé notamment dans le domaine de la lutte contre le changement climatique<sup>17</sup>, est le « Facteur 4 » proposé par Ernst U. von Weizsäcker, Amory B. Lovins et L. Hunter Lovins dans un rapport du Club de Rome publié en 1997<sup>18</sup>, qui préconise une multiplication par deux du bien-être et une division par deux de l'utilisation des ressources naturelles, soit une réduction par quatre des inputs énergétiques et matériels par unité produite. On trouve des auteurs plus ambitieux encore en termes de dématérialisation, qui en appellent à un « Facteur 10 »...

Les moyens recherchés pour atteindre de tels objectifs sont divers : certains sont des plus conventionnels, d'autres, qui entendent s'appuyer sur l'analyse systémique, apparaissent plus innovants en ce qu'ils visent à prévenir la pollution plutôt qu'à la guérir, c'est-à-dire en ne cherchant plus à recourir à des techniques de traitement des pollutions « en bout de chaîne » (dites aussi *end of pipe*), comme on l'a beaucoup fait dans les années 1970-1980, mais en concevant des produits et *process* de production qui, dès le départ, intègrent des considérations relatives à la réduction des quantités d'effluents et de déchets ou aux techniques de recyclage. Depuis le milieu des années 1990, on a ainsi vu un nombre grandissant d'entreprises se préoccuper d'éco-conception<sup>19</sup>, une perspective initiée dans les années 1970, en faisant appel à des diagnostics de *designers* et à des analyses de cycle de vie (ACV) des produits, à savoir une comptabilité de tous les intrants et extrants à chaque étape de la vie du produit et une analyse multicritère de leurs impacts environnementaux.

C'est aussi cette démarche qui inspire en partie l'écologie industrielle. Celle-ci repose sur l'idée qu'il faut désormais copier la nature pour repenser les procédés industriels, les produits, les sites de production, etc. L'écologie industrielle prolonge ainsi la démarche des travaux d'écologues, comme ceux de Howard Thomas et Eugene Odum, qui, dans les années 1960-1970, établissaient et comparaient des bilans matériels et énergétiques d'un ensemble de systèmes (écosystèmes, villes, systèmes productifs). Comme nous l'avons vu, ce sont les ingénieurs de la grande industrie qui, à la fin des années 1980, ont repris ces travaux pour en faire la base d'une « stratégie

(16) Michael E. Porter et Claas van der Linde, « Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 4, automne 1995, p. 97-118.

(17) Christian de Boissieu (dir.), Ministère de l'Écologie, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Division par quatre des émissions de gaz à effet de serre de la France à l'horizon 2050*, op. cit.

(18) Ernst U. von Weizsäcker, Amory B. Lovins et L. Hunter Lovins, *Facteur 4. Deux fois plus de bien-être en consommant deux fois moins de ressources*, trad. française, Terre vivante, Mens, 1997.

(19) Christophe Abrassart et Franck Aggeri, « La naissance de l'éco-conception. Du cycle de vie du produit au management environnemental "produit" », *Annales des Mines – série Responsabilité & environnement*, n° 25, janvier 2002, p. 41-63.



durable » pour les entreprises. Avec la tenue du sommet de Rio, l'écologie industrielle a connu de nouveaux développements. Il faut noter, une fois encore, le rôle décisif de passeur joué par un consultant, Hardin B. C. Tibbs<sup>20</sup>, du cabinet Arthur D. Little, pour traduire l'écologie industrielle de manière plus opérationnelle auprès des grandes entreprises. Celle-ci repose d'abord sur l'établissement d'une comptabilité des flux matériels et énergétiques entrant et sortant des systèmes productifs. Elle vise ensuite à « boucler » le plus possible ces flux sur eux-mêmes, notamment en mettant en place des échanges de matière et d'énergie entre entreprises, permettant ainsi d'élaborer un « écosystème industriel », à l'image de ce que l'on peut observer à Kalundborg, une ville danoise située à une centaine de kilomètres à l'ouest de Copenhague. Les sous-produits et déchets de certaines entreprises servent de matières premières pour la production d'autres firmes proches des premières, tout comme dans les écosystèmes où les décomposeurs et autres détritivores se nourrissent des déchets et dépouilles des autres espèces. L'expression « symbiose industrielle » attachée à l'exemple de Kalundborg laisse même entendre une parfaite intégration entre les différents éléments constitutifs de ce système. Il résulte de ce nouveau type d'organisation industrielle des économies d'énergie, des impacts environnementaux moindres et des gains financiers.

136

Une autre perspective innovante en matière d'organisation de la production est celle offerte par l'« économie de fonctionnalité » ou *service economy*, pour reprendre les termes utilisés par Orio Giarini et Walter R. Stahel, les initiateurs de cette réflexion<sup>21</sup>. On désigne par là une logique qui veut qu'une entreprise vende un service lié à l'usage d'un produit ou d'un ensemble de produits plutôt que ce ou ces produit(s), par exemple une capacité de mobilité urbaine plutôt que des véhicules permettant de se déplacer. La stratégie poursuivie là, comme le soulignent Dominique Bourg et Nicolas Buclet<sup>22</sup>, est que les entreprises parviennent à augmenter leur chiffre d'affaires en produisant moins. Par ailleurs, dans cette perspective d'économie de la fonctionnalité, les entreprises doivent prendre en compte dès le départ le coût du traitement ou du recyclage en fin de vie des produits qui servent de support aux services qu'elles vendent.

Au-delà de leurs effets ponctuels indéniables, la question reste posée de la possibilité de généraliser ces innovations techniques et organisationnelles. Si certains auteurs en appellent au libre jeu des forces du marché et à la nécessité de faire entrer nos relations à l'environnement dans le système des prix comme éléments essentiels à la diffusion

(20) Hardin B. C. Tibbs, « Industrial Ecology : An Environmental Agenda for Industry », *Global Business Network*, San Francisco, 1993.

(21) Orio Giarini et Walter R. Stahel, *The Limits to Certainty. Facing Risks in the New Service Economy*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1989.

(22) Dominique Bourg et Nicolas Buclet, « L'économie de fonctionnalité. Changer la consommation dans le sens du développement durable », *Futuribles*, n° 313, novembre 2005, p. 27-37.



de ces nouvelles manières de produire, d'autres, comme Christian du Tertre<sup>23</sup>, mettent au contraire l'accent sur la complexité des compromis institutionnels que de telles dynamiques requièrent. Elles reposent en effet sur une articulation nouvelle entre ce qui relève du marchand et du non-marchand et ne peuvent être portées uniquement par des acteurs privés. Ces innovations systémiques nécessitent, dans le cadre de dynamiques territoriales spécifiques, des partenariats de long terme entre des communautés d'acteurs publics et privés pour partager les investissements matériels et immatériels et les ressources cognitives.

### ■ Une palette d'outils pour prendre en compte l'environnement

Même si elle s'est accélérée dans les années 1990, la prise en compte de l'environnement par les entreprises n'est pas nouvelle. Elle s'est progressivement mise en place, au sein des grandes firmes, à partir des années 1960. Elle a été favorisée par la politique de compromis suivie par les pouvoirs publics lors de la définition et de la mise en œuvre de la première génération des politiques d'environnement, laquelle s'est inscrite dans une perspective de développement économique. En témoignent, par exemple, la politique contractuelle mise en œuvre en France<sup>24</sup> entre 1972 et 1981 et, de manière générale, l'usage de systèmes d'incitation ou de sanction peu contraignants qui ont laissé une large place à la négociation entre les pouvoirs publics et les intérêts privés. Si cette philosophie a trouvé des prolongements contemporains – on pense par exemple à la distribution de quotas d'émission de CO<sub>2</sub>, qui, en France, a été particulièrement favorable aux entreprises –, la période récente est caractérisée par la mise en place d'un ensemble d'outils de *management* et de normes privées qui entendent autonomiser la démarche environnementale des entreprises vis-à-vis de la tutelle des pouvoirs publics, ce que l'on peut appeler, en reprenant les termes de Franck Aggeri et Olivier Godard<sup>25</sup>, le projet managérial du développement soutenable. Que cela soit à travers les innovations techniques ou la RSE, celui-ci, comme le notent Michel Capron et Françoise Quairel-Lanoizelée<sup>26</sup>, vise, d'une part, à produire de l'assistance à la prise de décision au sein de l'entreprise et, d'autre part, à construire de la légitimité vis-à-vis des contestations éventuelles émanant des « parties prenantes » de l'entreprise (actionnaires, salariés, consommateurs...).

(23) Christian du Tertre, « Ouvrir le champ de l'évaluation de la performance au registre des externalités : une condition des coopérations entreprises/collectivités territoriales », in Édith Heurgon (coord.), *Le développement durable, c'est enfin du bonheur!*, Éditions de l'Aube, La Tour-d'Aigues, 2006, p. 104-120.

(24) Pierre Lascombes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, op. cit., p. 169 et suiv.

(25) Franck Aggeri et Olivier Godard, « Les entreprises et le développement durable », *Entreprises et histoire*, op. cit.

(26) Michel Capron et Françoise Quairel-Lanoizelée, *La responsabilité sociale d'entreprise*, coll. « Repères », La Découverte, Paris, 2007.



## ■ Les outils de *management*

Les systèmes de *management* environnemental (SME), qui se déclinent selon différentes normes inspirées des référentiels de qualité, ont connu un essor très important dans les années 1990. Depuis quelques années, les entreprises cherchent à dépasser cette orientation strictement environnementale pour aller vers une vision et des normes répondant à la problématique du développement soutenable.

### Les systèmes de *management* environnemental

L'histoire des SME est fort instructive quant à l'évolution des rapports de force qui, en matière de régulation environnementale, ont fini par tourner à l'avantage des intérêts privés<sup>27</sup>. Elle se déroule dans un contexte très concurrentiel entre deux types de référentiels : le règlement Emas (*Environmental Management and Audit System*, autrement appelé « Eco-audit ») et la normalisation Iso (*International Organization for Standardization*). Élaboré au début des années 1990 par la DG XI de la Communauté européenne, le projet de directive Eco-audit prévoyait que les pratiques des industriels soient réglementées par l'obligation d'audits réguliers, vérifiés par des organismes indépendants, dont les résultats seraient communiqués au grand public. Dans l'esprit des rédacteurs de ce projet, il s'agissait, par une action réglementaire, de faire connaître et diffuser les « bonnes pratiques » environnementales des industriels les plus en avance dans leur domaine. Suite à un fort *lobbying* de la part des industriels, en particulier de la Confédération européenne des fédérations des industries chimiques et de la Chambre de commerce internationale, le caractère obligatoire et transparent de la démarche va être abandonné, au profit d'un dispositif volontaire au plus près des pratiques de *management* interne des entreprises. Les industriels obtiennent ainsi que la publication du rapport d'audit soit remplacée par une simple déclaration, autrement dit des éléments d'information qui soient, eux aussi, contrôlés en interne par l'entreprise. Ce glissement d'une norme publique vers une norme privée a aussi été favorisé par l'action des organismes certificateurs nationaux, au sein desquels pèsent les industriels et les consultants, qui, à partir des systèmes de normes de qualité existants, avaient lancé leurs propres systèmes de *management* environnemental, qui ne comprenaient pas de déclaration environnementale à faire auprès du public. C'est le cas notamment du *British Standards Institute* (BSI), qui publie sa norme BS 7750 en 1992, et de l'Association française de normalisation (Afnor), qui édicte sa série de normes expérimentales NF X 30-200 en 1993 et 1994.

Parallèlement, les industriels et les consultants organisent la concurrence avec un autre dispositif international, directement inspiré par le référentiel du BSI : la série de normes Iso 14 000, édictée à partir de 1996 et réactualisée en 2004. Si on retrouve

(27) Thomas Reverdy, « L'invention du management environnemental », *Annales des Mines – série Gérer & comprendre*, n° 63, mars 2001, p. 31-42.

un certain nombre de principes issus de l'Eco-audit dans les normes Iso – notamment ceux du volontariat et de l'amélioration continue de la performance environnementale de l'entreprise –, une différence est notoire : les audits de certification de la norme Iso sont très exigeants en termes de formalisation de la gestion interne, mais ne valident aucunement la pertinence et la crédibilité des objectifs affichés en matière d'environnement. Bien que les textes de référence encouragent à l'adoption des meilleures technologies possibles, l'entreprise n'a pas d'objectif environnemental particulier à atteindre ni de critère de performance environnementale à respecter, elle doit seulement démontrer que sa situation s'améliore vis-à-vis de ses impacts environnementaux initiaux.

Pour ce faire, l'établissement d'un SME est un processus qui compte quatre étapes, que l'on résume par l'injonction *Plan, Do, Check, Act* (« planifier, faire, vérifier, agir »), parfois appelée aussi « roue de Deming »<sup>28</sup>. Dans un premier temps, il convient d'établir un diagnostic de la situation environnementale de l'entreprise. Dans un deuxième temps, il faut définir une politique environnementale et la planifier en décrivant les objectifs à atteindre et les moyens financiers, matériels et humains (définition des responsabilités, actions de formation, sensibilisation et communication) qui vont permettre de le faire. L'objectif de cette étape est de parvenir à un niveau élevé de maîtrise opérationnelle sur la base de procédures écrites, appliquées et régulièrement mises à jour. Le troisième temps est celui du contrôle et de l'évaluation des procédures et processus, afin de vérifier la conformité des différents éléments sur lesquels repose la démarche. Le quatrième temps est celui de la demande de certification auprès d'un organisme agréé, lequel atteste la bonne maîtrise des procédures par le personnel et la conformité des *process* vis-à-vis de celles-ci. La certification de l'ensemble du SME est obtenue pour une durée de trois ans. Dans le cas de l'Emas, dont la dernière version date de 2006, l'entreprise doit établir en plus une déclaration environnementale comprenant un descriptif complet de ses activités, produits et services, de ses impacts environnementaux et de la politique conduite en la matière avec indication des objectifs et résultats obtenus, ainsi que de son SME. Une fois validée et enregistrée par un organisme compétent, cette déclaration environnementale doit être mise à la disposition du public.

Il est évident que, même considérablement édulcorée, cette dernière disposition a contribué à ce que la certification Emas ne rencontre qu'un succès très relatif auprès des entreprises européennes. En 2008, on comptait moins de 6 000 sites certifiés Emas (dont près de 2 000 en Allemagne, 1 000 en Espagne et en Italie... et une dizaine en France), à comparer aux 57 000 certifications européennes Iso 14 000. Il apparaît clairement que les entreprises privilégient le référentiel mondial Iso, moins contraignant. Au total, ce sont plus de 130 000 certifications Iso 14 000 qui ont été

(28) Mise au point durant les années 1950 par le statisticien William Edwards Deming, cette illustration de la méthode de gestion de la qualité PDCA (*Plan-Do-Check-Act*) a vocation à améliorer sans cesse la qualité d'un produit, d'une œuvre, d'un service... sur la base de quatre étapes : planifier, mettre en œuvre, contrôler et ajuster.



délivrées au niveau mondial (plus de 20 000 entreprises au Japon et en Chine, plus de 11 000 en Espagne, plus de 9 000 en Italie, plus de 8 000 aux États-Unis... et seulement près de 4 000 en France).

### **Les démarches managériales visant à prendre en compte le développement soutenable**

Depuis quelques années, des réflexions relatives à des démarches de *management* du développement soutenable sont menées, sous l'impulsion d'un mouvement international initié par l'Iso, dont une dizaine de comités membres nationaux se sont engagés dans cette voie. Une fois encore, la concurrence a été rude entre ces derniers pour imposer son propre référentiel, et le *British Standard Institute*, qui avait élaboré sa stratégie très en amont en partenariat avec une ONG, *Forum for the future*, et le cabinet AccountAbility, a su tirer son épingle du jeu en faisant reconnaître sa démarche de normalisation au niveau international à travers l'Iso 26 000<sup>29</sup>. Le BSI a de nouveau pris de vitesse l'Afnor, qui s'est lancée dans cette opération, en proposant son guide SD 21 000, dont la version définitive a été adoptée en mai 2003<sup>30</sup>. L'objectif de celui-ci n'est pas la certification ou la contractualisation avec un organisme agréé, mais l'inscription dans une stratégie globale de développement, de façon complémentaire et cohérente avec les normes actuelles des systèmes de *management* environnemental et de la qualité. Compte tenu à la fois de sa complexité d'ensemble, de sa faible visibilité et de son périmètre franco-français, le référentiel SD 21 000 est confronté aujourd'hui à un réel problème de reconnaissance de la part du monde des entreprises, car il est concurrencé par l'Iso 26 000, laquelle a été élaborée dans un long processus de concertation depuis 2004, en vue d'une publication finale annoncée pour 2010. Même si cette dernière n'a pas vocation à devenir un référentiel certifiable, le caractère normatif de ses lignes directrices ne peut que servir à encadrer les démarches RSE... à tel point que, pour nombre d'observateurs, l'Iso 26 000 aboutira inévitablement, à terme, à une nouvelle certification...

### **Le reporting**

Le *reporting* (ou, en français, la reddition) désigne la publication régulière d'informations relatives à la manière dont l'entreprise appréhende les impacts économiques, environnementaux et sociaux de ses activités. Ces informations peuvent être intégrées dans le rapport financier ou faire l'objet d'un rapport « développement soutenable » séparé (on parle aussi parfois de « *reporting* social » ou « sociétal »). Si cette pratique a

(29) Franck Aggeri, Éric Pezet, Christophe Abrassart et Aurélien Acquier, *Organiser le développement durable. Expériences des entreprises pionnières et formation de règles d'action collective*, op. cit., p. 82.

(30) Christian Brodhag, Natacha Gondran et Karen Delchet, « Du concept à la mise en œuvre du développement durable : théorie et pratique autour de guide SD 21 000 », *Vertigo*, vol. 5, n° 2, novembre 2004, p. 1-11 (<http://vertigo.revues.org/index3482.html>).

été initiée de manière volontaire par les entreprises, elles y ont été fortement incitées par les agences de notation financière, les ONG, les institutions internationales et les États. Le Pacte mondial (*Global Compact*), une initiative portée par l'Onu depuis 1999, demande que les entreprises adhérentes témoignent dans un rapport de gestion de la manière dont elles respectent leurs engagements vis-à-vis des dix principes que comporte cette charte non contraignante (lesquels sont tirés de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Déclaration de l'Organisation internationale du travail, de la déclaration de Rio et de la Convention des Nations unies contre la corruption). Depuis la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (NRE), entrée en vigueur en 2002, en France, comme dans d'autres pays européens, il existe désormais une obligation légale, pour les entreprises cotées à la Bourse de Paris, de publier certaines informations sociales et environnementales, qui sont incluses dans le rapport de gestion remis aux actionnaires et à la Commission des opérations boursières (voir encadré ci-dessous).

On estime aujourd'hui que ce sont plus des deux tiers des entreprises multinationales qui publient un rapport « développement soutenable », dont le coût s'élèverait entre 100 000 et 800 000 dollars<sup>31</sup>. Plus de la moitié d'entre elles le font en suivant le plan recommandé par le *Global Reporting Initiative* (GRI), une instance créée en 1997 par des consultants, qui s'est associée avec un groupe d'ONG, des entreprises et le PNUE, et est devenue, quelques mois avant le sommet de Johannesburg, une institution permanente, financée par de grandes fondations privées. Proche à l'origine des associations d'experts-comptables américains et britanniques, le GRI s'est donné pour objectif de standardiser le *reporting* « développement soutenable » en le rendant comparable au rapport financier des entreprises. Pour ce faire, ces lignes directrices, dont la troisième version a été publiée en 2006, portent sur la méthode du *reporting* à adopter et sur des indicateurs sociaux et environnementaux à informer. Pour que le rapport « développement soutenable » produit par l'organisation soit reconnu conforme au cadre du GRI, il doit être accompagné d'une déclaration de niveau par ses rédacteurs (C, B ou A en fonction des éléments d'information renseignés). L'organisation peut ensuite vouloir une appréciation externe de la part d'une tierce partie (bien souvent, celle d'un grand cabinet d'audit international), ce qui lui permet d'apposer le symbole + au niveau déclaré (C+, B+ ou A+). Enfin, l'organisation peut souhaiter obtenir l'avis du GRI sur le niveau d'application déclaré. Le « visa du GRI » sera apposé après que la présence ou non des critères relatifs au niveau d'application déclaré et de la déclaration de vérification par tierce personne aura été vérifiée, sans pour autant qu'un jugement soit porté sur la valeur et la qualité du rapport et de son contenu.

(31) Michel Capron et Françoise Quairel-Lanoizelée, *La responsabilité sociale d'entreprise*, op. cit., p. 100-101. Selon le GRI, 1 002 rapports de développement durable GRI ont été publiés en 2008 au niveau mondial, soit une progression de 26 % par rapport à 2007 ([http://www.globalreporting.org/NewsEventsPress/LatestPressReleases/2009/PressRelease\\_15\\_Jul\\_2009\\_FR.htm](http://www.globalreporting.org/NewsEventsPress/LatestPressReleases/2009/PressRelease_15_Jul_2009_FR.htm)).



Même si des systèmes de normalisation du *reporting* « développement soutenable » sont proposés, la qualité des informations sociales et environnementales publiées dans ce cadre est jugée médiocre, du fait de leur non-exhaustivité, de la variation du périmètre de l'étude, de la non-comparabilité des données, d'objectifs non chiffrés, etc. S'ajoute à cela une très grande hétérogénéité des présentations, des choix d'indicateurs, des engagements affichés, etc. Il faut garder à l'esprit que les rapports de développement soutenable tiennent autant de l'information que de la communication (ce sont d'ailleurs, généralement, les services de communication des entreprises qui sont en charge de leur rédaction), les discours et témoignages y tiennent une place aussi importante que les indicateurs, sinon plus, afin de construire la légitimité de l'entreprise. Ainsi, comme le souligne Jacques Igalens<sup>32</sup>, ce type de rapport cherche avant tout à construire une *doxa*, un « grand récit » entrepreneurial qui vise à rassurer celui qui le lit.

### **Les obligations de *reporting* de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (NRE)**

Ce sont l'article 116 de la loi relative aux nouvelles régulations économiques, votée en mai 2001, et son décret d'application du 20 février 2002 qui exigent que les entreprises cotées à la Bourse de Paris publient chaque année un rapport « développement soutenable » faisant partie de leur rapport financier. Les informations environnementales exigées par la NRE portent sur : 1) la consommation de ressources (eau, matières premières, énergie, utilisation des sols), les nuisances olfactives et sonores, les déchets, les mesures prises pour améliorer l'efficacité énergétique; 2) les mesures destinées à limiter les atteintes aux milieux naturels; 3) les démarches d'évaluation et de certification entreprises en matière d'environnement; 4) les mesures prises pour assurer la conformité de l'activité aux dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière; 5) les dépenses engagées pour prévenir les conséquences de l'activité sur l'environnement; 6) l'existence de services internes de gestion de l'environnement, les mesures relatives à la formation et à l'information des salariés sur l'environnement; 7) le montant des provisions et garanties pour risques en matière d'environnement; 8) le montant des indemnités versées au cours de l'exercice en exécution d'une décision judiciaire en matière d'environnement et actions menées en réparation des dommages; 9) des éléments relatifs aux objectifs que la société assigne à ses filiales à l'étranger sur les points 1 à 6.

Il faut noter que la NRE ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect de ces obligations (un certain nombre d'entreprises ne s'y plient d'ailleurs pas). Il faut aussi garder à l'esprit que ce rapport, quand il existe, ne présage en rien de la qualité de la politique d'environnement mise en œuvre par l'entreprise. Qui plus est parce que la loi a fixé comme périmètre d'application la société cotée, et non ses filiales, pour lesquelles les informations demandées sont beaucoup moins précises, ou ses sous-traitants. Or, bien souvent, ce sont les sites

(32) Jacques Igalens, « L'analyse du discours de la responsabilité sociale de l'entreprise à travers les rapports annuels de développement durable d'entreprises françaises du Cac 40 », *Finance contrôle stratégie*, vol. 10, n° 2, juin 2007, p. 129-155.

industriels situés dans les pays étrangers qui ont des impacts environnementaux importants. Il est par ailleurs extrêmement difficile de faire des comparaisons entre les pratiques et stratégies mises en œuvre par les différentes entreprises, puisqu'elles choisissent leurs propres indicateurs et fixent elles-mêmes leurs propres objectifs environnementaux. Même si on enregistre des progrès, les entreprises françaises ne sont pas à la pointe de ce mouvement de *reporting*. Pascal Canfin (1) rappelle ainsi que « la première proposition issue du groupe de travail du Grenelle de l'environnement sur la responsabilité sociale et environnementale a été de... faire appliquer la loi ! ».

(1) Pascal Canfin, « L'état du développement durable en France », *Alternatives économiques*, hors-série pratique, n° 34, juin 2008, p. 102.

## ■ Les outils s'adressant aux consommateurs

Les premiers outils mis en place à destination des consommateurs sont des labels environnementaux. Ceux-ci proviennent d'organismes traditionnels de normalisation de la qualité, qui ont trouvé là de nouveaux domaines d'application, ou de systèmes de normalisation spécifique, comme celle relative au commerce équitable (*V. infra*, encadré). Depuis quelque temps, on peut observer l'arrivée d'une deuxième génération d'instruments à destination des consommateurs, qui se réfère à une vision plus étendue de la question du développement durable.

143

### Les labels environnementaux

Dans ce domaine, des systèmes nationaux et internationaux coexistent. L'Afnor a édicté des règles pour le label-marque « NF Environnement », qui a vu le jour en 1992 (des peintures et vernis sont labellisés en mars 1992, des sacs-poubelles en 1994, des aspirateurs-traîneaux en 1996...). Au même moment, les États membres de l'Union européenne se sont concertés sur des critères et une méthodologie commune d'attribution de l'écolabel européen, qui est valable dans tous les pays de l'UE. La Commission européenne a, d'une part, établi une matrice d'évaluation indicative des produits et, d'autre part, confié le soin au ministère de l'Environnement de chaque pays membre de nommer un organisme compétent pour l'attribution de l'écolabel. En France, c'est l'Afnor qui a été désignée. On conçoit que les caractéristiques de ces différents labels soient très proches : 1) la démarche, qui émane d'industriels ou d'organismes professionnels, est volontaire ; 2) l'évaluation est multicritère : elle porte sur l'ensemble du cycle de vie du produit (fabrication, distribution, utilisation, élimination) et prend en compte les impacts sur tous les types de milieux ; 3) la démarche est évolutive, elle doit pouvoir intégrer les innovations scientifiques et techniques ; l'attribution du label est donc nécessairement limitée dans le temps ; 4) la démarche doit être compatible avec les procédures d'attribution de label d'autres pays.

Que l'on soit dans le cas d'un label national ou de l'écolabel européen, une entreprise candidate doit constituer un dossier technique complet relatif au produit qu'elle



entend labelliser (indication des impacts du produit sur l'environnement, description des méthodes employées, etc.) et s'acquitter des charges financières qui y sont liées. Le label « NF Environnement » est attribué par le comité de la marque NF, qui regroupe des représentants de différents ministères, des industriels, des associations de consommateurs et de l'environnement. Dans le cas de l'écolabel, l'Afnor informe la Commission européenne (*via* le Comité de l'UE pour le label écologique) des résultats de son examen, laquelle les transmet à l'ensemble des organismes compétents des différents États membres. Dans les deux cas, le label est valable pour une durée de trois ans. Un contrôle postattribution a lieu dans le cas du label NF Environnement : l'Afnor ou un organisme délégué charge un expert auditeur de pratiquer des prélèvements, annuellement pour les deux premières années, tous les deux ans ensuite, dans le cas où le label est renouvelé et où la fiabilité de l'entreprise n'a pas été mise en cause.

Aujourd'hui, en France, on compte une cinquantaine de catégories de produits ou de services susceptibles d'être labellisés NF Environnement ou écolabel européen, représentant au total 246 entreprises. En Europe, 840 entreprises étaient certifiées écolabel européen en 2009<sup>33</sup>.

## De nouvelles étiquettes

144

Des étiquettes mentionnant les consommations énergétiques des produits existent dans le secteur de l'électroménager (réfrigérateur, lave-linge, ampoule...) depuis le milieu des années 1990. Celles-ci, auxquelles ont été ajoutées des indications sur les émissions de CO<sub>2</sub>, ont été adoptées par les secteurs de l'automobile (2006) et du logement (2007). Dans le même temps, anticipant la future réglementation que prévoit le « Grenelle 2 » pour 2011, les entreprises de la grande distribution ont commencé à tester plusieurs formules d'étiquetage ou d'indice « carbone » rendant compte des émissions produites, de la fabrication à la distribution des produits. L'information est intéressante, mais elle ne renseigne que sur une des dimensions environnementales des produits. On notera par exemple que la quantité de gaz à effet de serre émise pour la production d'un poulet élevé en batterie est moindre que celle d'un poulet fermier... simplement parce que la durée de vie du premier est plus courte<sup>34</sup> ! C'est pourquoi, mises en place par des collaborations entre des enseignes et des cabinets de conseil, avec parfois le soutien de l'Ademe, d'autres initiatives proposent, pour un même produit, l'affichage de plusieurs indicateurs d'impact environnemental portant sur l'ensemble de son cycle de vie (consommation énergétique, quantité d'eau utilisée, niveau de recyclabilité, risques sociaux...).

Les labels vont donc continuer à se multiplier et à se diversifier. La difficulté pour les consommateurs va être de se repérer dans ces étiquettes et, notamment, d'arriver à distinguer les labels officiels de ceux qui sont autoproclamés, ce qu'ont bien compris

(33) Pour consulter la liste de ces produits, voir <http://www.ecolabels.fr/fr/quelques-chiffres>.

(34) Pascal Canfin, « L'état du développement durable en France », *op. cit.*, p. 107.



les firmes, qui jouent souvent de l'ambiguïté en développant leurs propres gammes de produits « verts ».

## ■ Avant tout, le développement durable de l'entreprise ?

Au nom du développement soutenable, une pression faite d'un mélange d'obligations légales, de concurrence entre firmes et de jeu mimétique entre organisations amène les entreprises à élaborer de nouveaux discours, à mettre en œuvre de nouvelles pratiques de gestion, de production et de distribution plus contraignantes que celles qui prévalaient jusqu'alors. Il n'en reste pas moins que ce sont essentiellement des démarches et engagements volontaires qui dominent, dans un cadre qui reste faiblement réglementé et judiciarisé. D'où une interrogation persistante sur la confiance qu'on peut accorder à ces actions et déclarations. Cela d'autant plus que, même s'il existe des tentatives de normalisation, nous sommes en présence d'un ensemble de principes, lignes directrices, chartes, notations, rapports, certifications, etc. à partir desquels il n'est pas aisé d'avoir une vue globale, ni même d'établir des comparaisons entre systèmes productifs nationaux, secteurs ou firmes. D'ailleurs, au-delà de la technicité de la plupart de ces outils, on peut se demander si le sens de ces démarches se trouve vraiment dans les registres de la mesure et de l'évaluation. Cela apparaît particulièrement flagrant en matière de rapport social et environnemental, lequel, comme l'écrit J. Igalens, cherche avant tout « à construire un monde dont l'entreprise est le héros »<sup>35</sup>. Dans bien des cas – mais il est vrai que c'est à lui que s'adressent les cabinets de conseil et les écoles de commerce –, l'héroïsme est attaché à la personne et à la figure du *manager*, lequel apparaît comme l'homme ou la femme providentiel(le) qui, par ses convictions et son obstination, peut instiller de nouvelles valeurs, normes et références au sein du monde de l'entreprise.

Dès lors, on peut se demander, comme le font M. Capron et F. Quairel-Lanoizelée au sujet de la RSE<sup>36</sup>, si ces discours et actions ne relèvent pas davantage de la politique que de l'économique. L'objectif visé est avant tout celui du développement durable de l'entreprise (appréhendé essentiellement en termes financiers), d'une entreprise qu'il convient de « laisser faire » dans ses choix parce que, d'un point de vue environnemental, elle met en œuvre un processus d'amélioration continue de ses systèmes de décision et de production. Certes, l'entreprise entend nouer des partenariats avec

(35) Jacques Igalens, « L'analyse du discours de la responsabilité sociale de l'entreprise à travers les rapports annuels de développement durable d'entreprises françaises du Cac 40 », *op. cit.*, p. 129.

(36) Michel Capron et Françoise Quairel-Lanoizelée, *Mythes et réalités de l'entreprise responsable. Acteurs, enjeux, stratégies*, coll. « Alternatives économiques », La Découverte, Paris, 2004.



les pouvoirs publics, mais l'initiative ne vient pas d'eux. C'est elle qui, bien souvent, indique le sens de l'action de ces derniers. À travers la RSE et, plus largement, des discours produits et des outils mis en œuvre dans la perspective d'un développement soutenable, on assiste ainsi à un processus de légitimation de l'entreprise, une sorte d'auto-institutionnalisation de celle-ci dans un rôle très politique, puisqu'elle entend définir elle-même l'espace public, voire l'intérêt général, en désignant et en prenant en compte ses « parties prenantes ». On retrouve la vieille logique qui veut que « ce qui est bon pour General Motors est bon pour les États-Unis », voire désormais pour la planète entière. Or, il est évident que ces « parties prenantes » sont mises en scène par les décideurs et gestionnaires d'entreprise et qu'elles figurent une vision réductrice des enjeux du développement soutenable. Cette catégorie d'acteurs n'est pas homogène, elle n'est pas toujours instituée ou, si elle l'est, c'est à travers des médiations et le jeu de représentants sur lesquels il convient de s'interroger. Les « parties prenantes » ont ainsi tendance à se substituer aux traditionnels partenaires sociaux. Dès lors, il n'est pas rare que, dans le cadre de la RSE, on observe des tensions violentes dans les rapports sociaux, les différents protagonistes étant censés pouvoir s'entendre et trouver des compromis. La RSE a aussi tendance à se substituer aux obligations des firmes vis-à-vis des territoires et des populations. Pourtant, comme le note Pascal Canfin<sup>37</sup>, payer ses impôts devrait aussi relever de la RSE!

## ■ Conclusion

Comme les autres acteurs, les entreprises se sont saisies de la problématique du développement soutenable depuis le début des années 1990. Qu'on le veuille ou non, les instruments et normes qu'elles ont mis en place constituent aujourd'hui un élément fort de son institutionnalisation..., ce qui ne veut pas forcément dire une institutionnalisation forte du développement soutenable, car il est peu probable que ce qui est bon pour l'entreprise le soit aussi pour l'ensemble de la société ou de la planète. Qui plus est, les actions prises dans ce cadre relèvent essentiellement d'engagements volontaires<sup>38</sup>, dont il n'est pas aisé d'apprécier l'ampleur et la pertinence, la communication se mêlant là inextricablement à l'information.

(37) Pascal Canfin, « L'état du développement durable en France », *op. cit.*, p. 103.

(38) Une des conclusions à laquelle arrivait l'OCDE au terme de son rapport consacré aux approches volontaires des entreprises en matière d'environnement est la suivante : « Bien que les objectifs environnementaux de la plupart des approches volontaires (mais pas de toutes) semblent avoir été atteints, il n'existe que quelques cas où l'on a constaté que ces approches avaient apporté des améliorations environnementales sensiblement différentes de ce qui se serait produit en tout état de cause. Il s'ensuit que l'efficacité environnementale des approches volontaires reste sujette à caution » (*Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement. Efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention*, OCDE, Paris, 2003, p. 14).

Dans ces conditions, faut-il donner du crédit à ceux qui clament volontiers qu'une révolution écologique est en cours au sein du capitalisme contemporain ? Il convient assurément de rester prudent, le chemin d'une « économie verte » n'étant pas tout tracé. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, les contradictions majeures qui traversent les organisations et institutions économiques. Si on note des améliorations dans les performances environnementales de certains produits ou services, celles-ci sont généralement compensées par une augmentation du nombre ou de l'usage des produits ou du recours à ces services, ce que l'on désigne comme l'« effet rebond ». Par ailleurs, si les efforts consentis en termes d'innovations techniques sont importants, rien ne garantit que celles-ci s'imposeront et produiront des effets à la hauteur des enjeux du développement soutenable. Enfin, l'hypothèse de Porter, qui veut que l'innovation environnementale aille nécessairement dans le sens d'une plus grande rentabilité de l'entreprise, demeure controversée. Si on peut citer de nombreux cas d'entreprises qui ont acquis une plus grande compétitivité par leur prise en compte de l'environnement, on ne peut en faire une règle générale.

Dès lors, dans bien des situations, la tension entre sphère financière et sphère de la production reste forte ; elle a même probablement été exacerbée par la crise économique que nous traversons. C'est pourquoi, plus que de ruptures, se pose surtout la question de la transition qui peut s'opérer. Cette sorte de « nouvel esprit du capitalisme » que campent l'éco-conception, la RSE, les labels environnementaux, etc. amène à s'interroger sur la manière dont les compromis institutionnalisés, qui forment système aujourd'hui pour le capitalisme contemporain, sont en train de changer ou sont à même de le faire. La réponse est d'autant plus complexe qu'elle n'est pas univoque. Il existe en effet une diversité de formes de capitalisme, et la RSE, par exemple, n'est pas conçue de la même façon et ne joue pas le même rôle selon les contextes institutionnels nationaux ou régionaux. Ce sont aussi les régulations sectorielles et territoriales qui doivent être étudiées. Les contraintes et opportunités qu'accompagne la perspective du développement soutenable diffèrent en effet grandement d'un secteur d'activité à l'autre et d'un territoire à l'autre. Au-delà de ces aspects environnementaux, il convient aussi d'étudier plus avant les répercussions de ce « capitalisme vert » sur les autres éléments de régulation qui prévalent aujourd'hui et, notamment, sur le rapport salarial<sup>39</sup>.

---

(39) Voir chapitre 2, encadré « Le « grand doublement » de la force de travail au XXI<sup>e</sup> siècle ».



## Le commerce équitable

Le commerce équitable est parfois salué comme une manifestation tangible de progrès sur la voie du développement soutenable. On lui associe en général l'idée de conditions d'échange plus favorables que celles du commerce conventionnel pour les producteurs du Sud : prix d'achat plus élevés, relations contractuelles de plus longue durée, prépaiement des récoltes, prêts à taux réduits... L'idée de circuits de commercialisation plus courts, comportant moins d'intermédiaires et permettant une proximité, voire une identification avec les communautés de producteurs, est aussi très présente. Toutefois, en pratique, s'il existe des chartes du commerce équitable édictant des principes auxquels s'engagent les organismes participants, les modalités de certification et les engagements pris vis-à-vis des producteurs et des consommateurs peuvent être très variables.

On peut distinguer deux grands types d'organisation en matière de commerce équitable. La première, et la plus ancienne, est celle des Magasins du monde, apparus au début des années 1960 en Europe et qui développent des filières intégrées de commercialisation. Les produits, généralement artisanaux, sont achetés à de petits producteurs dans le cadre de projets de développement local, comportant d'autres dimensions : formation, éducation, santé, etc. Ces produits sont distribués dans des magasins spécialement dédiés qui attirent des consommateurs solidaires, sensibilisés aux inégalités des échanges mondiaux, désireux de réaliser des achats citoyens. Structures associatives, proches d'Églises ou de réseaux militants, ces magasins ont longtemps été animés par des bénévoles et gardent l'image d'un manque de professionnalisme, voire d'inefficacité, selon leurs détracteurs. En tout état de cause, ils réalisent des volumes de vente réduits.

Aux côtés de ce type d'organisation s'est développée, depuis la fin des années 1980, la certification de produits. Il s'agit d'élargir les débouchés du commerce équitable en faisant entrer ses produits dans les circuits de distribution classiques, en particulier dans les grandes surfaces. Les produits concernés sont principalement des denrées alimentaires : café, chocolat, thé, sucre, miel, bananes, jus de fruit, riz, mais aussi, plus récemment, le coton et les fleurs, par exemple. C'est ainsi que le logo Max Havelaar, conçu à l'origine pour le café, est apparu aux Pays-Bas en 1988, à l'initiative de Nico Roozen, membre de l'association œcuménique *Solidaridad*, et de Frans van der Hoff, prêtre ouvrier hollandais vivant au Mexique (1).

Le logo apposé sur les produits, au côté de la marque sous laquelle ils sont commercialisés, indique que producteurs et importateurs se plient à un certain nombre d'exigences, au prix desquelles ils sont inscrits sur des registres spécifiques. Leur adhésion à la démarche du commerce équitable n'est toutefois pas une garantie d'écouler tout ou partie de la production par ce canal. Les importateurs doivent instaurer des relations contractuelles de longue durée avec les producteurs, prépayer une partie de la récolte, acquitter au moins le prix plancher établi de façon concertée par les différents acteurs participants, verser une prime liée au caractère équitable du produit, limiter le nombre d'intermédiaires. Pour autant, ils ne se spécialisent pas nécessairement dans le commerce équitable, et l'essentiel de leur activité continue généralement à relever du secteur conventionnel. En ce qui concerne les producteurs, on distingue, d'une part, les « petits producteurs », qui doivent se regrouper en associations ou coopératives démocratiquement organisées et ne pratiquant pas de discrimination, et, d'autre part, les « plantations », qui prennent des engagements

vis-à-vis de leurs employés. Dans ce dernier cas, le logo équitable ne garantit que le respect des normes minimales établies par l'Organisation internationale du travail (interdiction du travail des enfants et du travail forcé, conditions minimales de sécurité à respecter ou encore liberté d'association et de négociation...). Le logo recouvre ainsi des situations diverses, et les avantages que peuvent en compter les producteurs, indépendants ou salariés, sont très variables. Le recours au canal de la grande distribution a en tout cas permis un essor rapide de ce type de commerce équitable.

Ces deux grands types de démarche sont défendus respectivement par deux fédérations au niveau international : l'Organisation mondiale du commerce équitable (OMCE; en anglais, *World Fair Trade Organization* – WFTO), précédemment appelée Ifat (*International Federation for Alternative Trade*), qui regroupe les Magasins du monde, et *Fairtrade Labelling Organizations* (FLO), dont Max Havelaar est le représentant en France. La première est plus radicale, et ses participants entendent politiser la consommation pour en faire un levier de transformation sociale. La seconde se veut essentiellement pragmatique et s'en tient à l'objectif d'un soutien aux producteurs défavorisés.

Le mouvement du commerce équitable est régulièrement parcouru par des controverses. Les rapports qu'il convient d'entretenir avec le commerce conventionnel et ses acteurs les plus puissants – grande distribution et géants de l'agro-industrie – constituent le sujet majeur de dissension (2). Les partenariats entre des associations affiliées à FLO avec Nestlé, McDonald's ou encore Starbucks ont ainsi suscité des tollés. Un autre point sensible est lié aux modalités de certification respectivement pratiquées par l'OMCE et FLO. En effet, toutes deux accréditent et contrôlent des organismes de commerce équitable dans le monde entier, sur la base des principes de l'*International Social and Environment Accreditations and Labelling* (Iseal), et encadrent de fait l'utilisation de l'expression « commerce équitable ». Les garanties offertes en la matière sont, en tout état de cause, privées; les pouvoirs publics ne sont pas engagés dans la reconnaissance des produits ni des organismes les mettant à disposition. Ainsi, les Magasins du monde recourent généralement à l'auto-évaluation, à l'évaluation croisée et au contrôle externe. Dans le cadre de sa communication, Max Havelaar France n'a pourtant pas hésité à se présenter à partir de 2002 comme « le label du commerce équitable ». Or, il s'agit là d'une appellation induite et susceptible d'induire les consommateurs en erreur. Au regard de la loi française, un « label » suppose, outre un cahier des charges, la mise en place de contrôles indépendants et le recours à un organisme de certification lui-même indépendant et agréé par les pouvoirs publics, ce qui n'est pas le cas de Max Havelaar (3).

Le développement, au côté du commerce équitable au sens strict, d'autres formes de garanties privées aux finalités proches contribue encore à complexifier le tableau. On peut citer la norme sociale SA 8000, lancée en 1997 par *Social Accountability International* (SAI), les dispositifs d'assurance qui appliquent des critères à la fois sociaux et environnementaux, tels Utz Certified ou Rainforest Alliance, ou encore des normes sectorielles comme le Code commun de la communauté du café (4C) ou le Partenariat éthique pour le thé. La multiplication des standards, critères et organismes impliqués nuit à la lisibilité des dispositifs pour les consommateurs, d'où une volonté, de la part des pouvoirs publics en France et en Europe, de plus de transparence.

En France, un processus de normalisation du commerce équitable a été engagé par l'État depuis 2001, au sein de l'Agence française de normalisation (Afnor). Il n'a pas véritablement abouti. L'accord finalement obtenu en janvier 2006 se limite à présenter des principes généraux, sans caractère contraignant pour les acteurs associatifs et entrepreneurs concernés. En mai 2009 a été annoncée la



mise en place, effective depuis le 22 avril 2010, d'une Commission nationale du commerce équitable (CNCE), un organisme mixte qui associe représentants de l'État et de la société civile et qui a pour objet de reconnaître les systèmes veillant au respect des critères du commerce équitable. La Commission européenne souligne, quant à elle, l'importance de l'adoption de standards internationaux et appelle à la mise en place d'un système de vérification et de contrôle indépendant. Elle insiste toutefois sur la nature privée du commerce équitable, à l'origine de son dynamisme, et met en garde contre les velléités trop poussées de réglementation par les pouvoirs publics (4).

(1) Nico Roozen et Frans van der Hoff, *L'aventure du commerce équitable. Une alternative à la mondialisation*, par les fondateurs de Max Havelaar, JC Lattès, Paris, 2002.

(2) Christian Jacquiau, *Les coulisses du commerce équitable. Mensonges et vérités sur un petit business qui monte*, coll. « Document », Mille et Une Nuits, Paris, 2006.

(3) Fabienne Maleysson, « Commerce équitable : carence dans les garanties », *Que choisir*, n° 436, avril 2006, p. 48-53.

(4) Commission des Communautés européennes, *Contribuer au développement durable : le rôle du commerce équitable et des systèmes non gouvernementaux d'assurance de la durabilité liés au commerce*, communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen du 5 mai 2009, COM (2009) 215 final.

Valérie Boisvert

## Le commerce équitable en quelques chiffres

L'évolution de la consommation mondiale est remarquable : en 2002, le commerce équitable a généré un chiffre d'affaires d'environ 400 millions d'euros, atteignant 1,2 milliard d'euros en 2004 et 2,9 milliards d'euros en 2008. Si, en valeur absolue, la pratique d'achat reste très marginale (elle représente 0,01 % des échanges commerciaux internationaux), le commerce équitable devient de plus en plus important sur la scène médiatique.

En 2009, les produits équitables les plus vendus en France étaient le café (38 % du total), le coton (8 %), la banane (8 %), le cacao (16 %) et le thé (5 %).

Consommation de produits portant le label Max Havelaar (MH) par an et par habitant en 2003 : Suisse : 14 euros ; Pays-Bas : 2,88 euros ; Royaume-Uni : 2,26 euros ; États-Unis et Allemagne : 0,63 euro ; France : 0,61 euro. Cette consommation est passée à 3,93 euros en 2008 pour atteindre 4,40 euros en 2009.

Nombre d'organisations de producteurs ayant bénéficié de la consommation française de produits portant le label MH : 246 organisations en 2009 contre 179 en 2008, 94 dans 30 pays en 2004 et 56 dans 24 pays en 2002.

Chiffre d'affaires du commerce équitable en France (produits portant le label MH) : 287 millions d'euros en 2009 contre 256 en 2008, 70 en 2004 et 12 millions en 2001.

En France, plus d'un foyer sur trois a acheté au moins une fois un produit *Fair Trade*/Max Havelaar. En moyenne, les Français achètent quatre produits équitables par an et dépensent pour cela 15,9 euros (Kantar, janvier 2010).

Source : Max Havelaar France.

## CONCLUSION

**CATHERINE AUBERTIN ET FRANCK-DOMINIQUE VIVIEN**

Nous avons analysé, dans les chapitres précédents, le cheminement historique du développement soutenable et son institutionnalisation progressive à travers, d'une part, les négociations internationales relatives aux grands problèmes d'environnement global et, d'autre part, les discours et actions des trois grandes catégories d'acteurs que sont l'État, les ONG et les firmes. Au terme de ce passage en revue, la question sur laquelle nous concluons la première édition de cet ouvrage est toujours d'actualité : celle du portage politique du développement soutenable. Jusqu'à présent, ce sont essentiellement les questions environnementales qui ont été prises en charge à l'occasion des traductions et des applications de ce dernier, au point que la montée en puissance du développement soutenable apparaît comme un deuxième temps des actions et politiques d'environnement. Vingt ans après leur émergence au début des années 1970, celles-ci se sont élargies à de nouveaux types de problèmes et d'acteurs : les collectivités territoriales, les firmes, les citoyens... Il n'en reste pas moins que bon nombre d'engagements pris dans ce cadre sont volontaires et que ceux qui sont contraints ou réglementés sont souvent très en deçà des objectifs environnementaux qu'il conviendrait d'atteindre.

La question de la forme politique que peuvent prendre la promotion et l'institutionnalisation du développement soutenable continue donc à se poser avec une acuité croissante. Non seulement en termes techniques d'adéquation entre des enjeux environnementaux et des outils censés y répondre, mais aussi en termes de démocratie, puisque le développement soutenable suppose de réfléchir collectivement aux priorités à traiter. Jusqu'à maintenant, on a pu repérer deux manières principales de procéder<sup>1</sup> : la première présente le développement soutenable comme une problématique à part entière, une notion ayant un *contenu* spécifique. On parle, dans ce cas, d'une conception substantive du développement soutenable. C'est l'optique adoptée par le rapport Brundtland, lequel a cherché à lui donner une définition qui demandait, certes, à être affinée. Or, le développement soutenable reste toujours une énigme. Il demeure un projet qui définit une succession de problèmes avant d'être une solution qui donne sens à ces derniers. Cette difficulté récurrente à définir plus précisément la notion, ainsi que l'autonomisation progressive des négociations relatives aux conventions d'environnement ont amené peu à peu les acteurs désireux

(1) Jacques Theys, «Le développement durable : une innovation sous-exploitée», in Marie-Claude Smouts (dir.), *Le développement durable. Les termes du débat*, coll. «Compact civis». Armand Colin, Paris, 2005, p. 108-119.



de s'engager à une autre façon d'appréhender le développement soutenable. Cette seconde manière consiste à voir celui-ci avant tout comme un *contenant*, comme la juxtaposition d'un ensemble de problèmes graves à gérer (le risque climatique, la perte de diversité biologique...) à l'aide d'un ensemble de notions controversées et non hiérarchisées (principe de précaution, gouvernance participative, etc.). On parle dans ce cas d'une définition procédurale du développement soutenable.

Aujourd'hui, deux scénarios semblent se dessiner, qui vont chacun dans le sens d'une de ces deux façons d'appréhender le développement soutenable : l'affirmation d'un *Green New Deal* qui pourrait figurer sa nouvelle définition substantive, et la prévalence du changement climatique comme expression radicale de son approche procédurale.

## ■ Le *Green New Deal* : le développement soutenable nouveau est arrivé ?

La crise économique qui frappe le monde depuis 2008 est la plus grave qu'a connue le capitalisme depuis celle de 1929. Ce rapprochement a inspiré une nouvelle expression et un nouveau discours, baptisés *Green New Deal*, sorte de « nouvelle donne écologique » qu'il conviendrait de mettre en œuvre aujourd'hui pour sauver le capitalisme et le relancer sur une trajectoire soutenable. Il faut évidemment y voir une analogie avec le *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, cette politique très volontariste mise en œuvre par les pouvoirs publics pendant les années 1930 – laquelle trouve ses correspondances avec les analyses et politiques keynésiennes élaborées en Europe après la Seconde Guerre mondiale –, dans les domaines de l'économie, de l'aide sociale, mais aussi, on le sait moins, de la protection de l'environnement<sup>2</sup>. Il s'agissait notamment de lutter contre l'érosion des sols et le *Dust Bowl*<sup>3</sup>, qui, conjugués aux difficultés financières, avaient jeté des milliers d'agriculteurs sur les routes des grandes villes des États-Unis<sup>4</sup>.

Le *Green New Deal* peut être vu comme une problématique à part entière, censée répondre à la triple crise que nous connaissons en jouant simultanément sur les « trois piliers » du développement soutenable, tout en construisant une réponse politique sur les formes de leurs interactions. La relance doit conforter des secteurs économiques ébranlés en les aidant à changer de trajectoires techniques, ou favoriser l'émergence de nouvelles activités fondées sur l'emploi de technologies « vertes ». Elle doit aussi sau-

(2) Giorgio Nebbia, « La leçon de Roosevelt est-elle encore utile? », *Écologie & politique*, n° 7, 1993, p. 109-116.

(3) Nom donné à une série de tempêtes de poussière qui a frappé, durant les années 1930, la région des grandes plaines d'Amérique du Nord (États-Unis et Canada), provoquant une véritable catastrophe écologique.

(4) Christophe Masutti, « Dust Bowl, USA : aux origines de l'idée de développement durable? », in Fabien Grumiaux et Patrick Matagne (dir.), *Le développement durable sous le regard des sciences et de l'histoire*, vol. 2, L'Harmattan, Paris, 2009, p. 15-33.



ver des emplois et maintenir ou étendre – pensons à la politique promue par Barack Obama aux États-Unis, avec le vote récent de la réforme du système de santé – les filets de protection sociale, dont la crise est venue rappeler l'importance. Cette perspective du *Green New Deal* soulignerait aussi la nécessité d'une intervention forte des États – ce qui semblait se dessiner au Sommet de la Terre de Rio en 1992, mais qui n'a cessé depuis de se déliter... Les compromis sociaux et environnementaux qui s'élaborent, grâce aux efforts financiers faits par les pouvoirs publics et aux moyens de régulation dont certains États se sont dotés, seraient susceptibles de dessiner les contours d'un développement à long terme dans lequel les intérêts et les actions privés pourraient s'inscrire.

### ■ Le développement soutenable absorbé par le changement climatique ?

Le « grand récit » du changement climatique absorbe aujourd'hui une grande partie des débats relatifs au développement soutenable, comme si l'urgence et les risques potentiels associés à cette problématique résumaient toutes les interrogations sur l'avenir de la planète et des sociétés humaines. Les efforts en matière d'expertise scientifique, de diplomatie, de recherche et d'innovation technique, de *management*, d'information du grand public, entrepris dans le cadre du changement climatique, dépassent très largement tout ce que l'on peut observer dans les autres domaines du développement soutenable. Le changement climatique doit une part de son succès à la métrique qui s'y est construite – l'équivalent carbone –, qui permet de tout mesurer à la même aune (chaque activité humaine, chaque élément matériel ou naturel). Le choix d'instruments économiques, au premier rang desquels figurent les permis d'émissions de CO<sub>2</sub> négociables, permet de relier les évaluations physiques et les évaluations monétaires des activités humaines, ce qui intéresse les décideurs, les ingénieurs et les acteurs de la finance. Ces éléments de mesure et d'échange peuvent entrer dans des calculs, des indicateurs, des normes techniques, des comptabilités, des produits financiers, des fiscalités, autrement dit dans les appareils de gestion et de contrôle publics et privés.

Si l'on ajoute à cela le fait que, comme on l'a compris depuis le début des années 1970, les questions énergétiques sont au cœur des dynamiques de croissance et de développement, on conçoit que le changement climatique soit devenu le principal enjeu du développement soutenable et qu'il soit même en passe de s'y substituer. Le développement soutenable se résumerait alors à imaginer et agir, essentiellement par le biais des innovations techniques, en vue de « décarboner » l'économie capitaliste. Un *Green New Deal a minima*, focalisé sur quelques secteurs économiques, y pourvoirait. Tous les secteurs d'activité, en fonction de leur degré de dématérialisation et de leur place au sein de l'économie de la connaissance, ne pouvant réduire de la même



façon leur consommation et leur production de carbone, nous assisterions alors à une redistribution des cartes entre secteurs économiques et régions du monde.

Le changement climatique, en diffusant largement la notion d'adaptation, marque par ailleurs une rupture significative avec le paradigme du développement soutenable. La base théorique de celui-ci repose sur la capacité des hommes à repenser l'organisation de leurs sociétés à long terme, à modifier leurs activités néfastes pour l'environnement et à promouvoir une éthique du vivre-ensemble. Il défend des postures d'émancipation, face aux contingences matérielles. Le développement soutenable est synonyme de la diversité des choix possibles qui s'offrent à l'humanité. L'adaptation, surtout quand elle apparaît comme un substitut aux efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre, marque alors une régression. L'adaptation correspond à l'acceptation d'un certain déterminisme, que l'on aura vite fait de qualifier de « naturel » : loin de s'arracher à son destin, de relever les défis, l'humanité reconnaît l'existence de forces extérieures et se contente de lutter, dans une logique de gestion des risques de court terme, contre leurs conséquences néfastes sans mesurer sa responsabilité dans le déploiement de ces forces.

Cette vision de court terme s'oppose à la nécessité de répondre aux obligations du développement soutenable. Elle renvoie à une question lancinante, sinon alarmiste : aurons-nous le temps de nous adapter ? L'intégration de cette contrainte temporelle s'impose désormais comme la principale priorité pour penser les modes de construction d'un développement soutenable.

## ANNEXE 1

## ■ Les grands accords internationaux sur le développement soutenable (1971-2010)

### 2 février 1971

Convention de Ramsar relative aux zones humides. Entrée en vigueur le 21 décembre 1975.

### 1972

Le Club de Rome dénonce, dans un ouvrage intitulé *The Limits to Growth*, les dangers d'une croissance économique et démographique exponentielle du point de vue de l'épuisement des ressources, de la pollution et de la surexploitation des systèmes naturels. Croissance économique et protection de l'environnement sont perçues comme antinomiques.

Adoption de la déclaration de Stockholm (5-16 juin). Elle aboutit à la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), complémentaire du Programme des Nations unies pour le développement (Pnud). Le concept d'écodéveloppement impose l'idée d'un développement qui ne soit pas seulement guidé par des considérations économiques, mais aussi par des exigences sociales et écologiques.

### 3 mars 1973

Signature à Washington de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1975. Aujourd'hui, elle confère une protection (à des degrés divers) à plus de 30000 espèces sauvages.

### 16 février 1976

Convention sur la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (Barcelone).

### 19 septembre 1979

Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne).

### 1980

Dans son rapport intitulé *Stratégie mondiale de la conservation*, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) propose le terme de *sustainable development*.

### 28 octobre 1982

Charte mondiale de la nature, adoptée par la 36<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations unies.

### 22 mars 1985

Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone.

### 1987

Dans son rapport intitulé *Notre avenir à tous*, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, dite « commission Brundtland » (du nom de M<sup>me</sup> Gro Harlem Brundtland, qui la préside), consacre le terme de *sustainable development* en le définissant comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

### 16 septembre 1987

Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Les États parties prennent la décision d'interdire la production et l'utilisation des chlorofluorocarbones (CFC) responsables de l'amincissement de la couche d'ozone d'ici à l'an 2000.

### 22 mars 1989

Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination. Elle est entrée en vigueur le 5 mai 1992.

### 1990

Création du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), chargé de fournir des ressources financières supplémentaires pour traiter les questions environnementales des pays en développement et des économies en transition. Restructuré en 1994, le FEM



fournit environ un quart des fonds d'intervention du Pnud et plus de 65 % de ceux du PNUE.

### **3-14 juin 1992**

Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (Cnued), à Rio de Janeiro, ou premier Sommet de la Terre.

– Adoption de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, où sont affirmés divers principes, notamment celui de précaution en matière d'environnement, le principe d'intégration de la protection de l'environnement dans le développement, les principes de responsabilité et de solidarité internationale, le principe pollueur-payeur et le principe de participation pour une nouvelle gouvernance.

– Adoption de deux conventions : la Convention-Cadre sur les changements climatiques, dont l'objectif est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation d'origine humaine du système climatique (elle est entrée en vigueur le 21 mars 1994); la Convention sur la diversité biologique, qui reconnaît que la conservation de la diversité est « une préoccupation commune à l'humanité » et qui affiche trois objectifs : « la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques » (entrée en vigueur le 29 décembre 1993).

– Adoption de l'Agenda 21, liste de 2500 recommandations d'action pour le <sup>xxi</sup>e siècle.

### **Décembre 1992**

Création par l'Assemblée générale des Nations unies de la Commission du développement durable, chargée de suivre la mise en œuvre de l'Agenda 21.

### **17 juin 1994**

Adoption de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique. Elle est entrée en vigueur le 25 décembre 1996.

### **4 août 1995**

Accord sur la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks

de poissons grands migrateurs. Entrée en vigueur le 11 décembre 2001.

### **23-27 juin 1997**

Deuxième Sommet de la Terre, à New York : la 19<sup>e</sup> session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies, dite « Rio + 5 », fait le point sur les engagements pris à Rio de Janeiro en 1992 et constate le désaccord entre l'Union européenne et les États-Unis sur la réduction des gaz à effet de serre.

### **11 décembre 1997**

Adoption d'un protocole à la Convention sur le climat, dit « protocole de Kyoto », lors de la 3<sup>e</sup> Conférence des parties signataires de cette convention. Il engage les pays industrialisés regroupés dans l'annexe B du protocole (trente-huit pays industrialisés) à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 5,2 % en moyenne d'ici à 2012, par rapport au niveau de 1990. Il entrera en vigueur le 16 février 2005.

### **25 juin 1998**

Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies. Elle entre en vigueur le 30 octobre 2001.

### **11 septembre 1998**

Signature de la Convention de Rotterdam sur le commerce des produits chimiques et des pesticides dangereux. La Convention, dite « Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause » (PIC), concerne vingt-deux pesticides et cinq produits chimiques, sur lesquels les pays exportateurs doivent fournir toutes les informations avant exportation. Elle est signée par cinquante-sept pays et l'Union européenne. Entrée en vigueur le 24 février 2004.

### **29 janvier 2000**

Adoption, à Montréal, du Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques. Il permet aux États importateurs de manifester leur volonté d'accepter ou non les importations de produits agricoles contenant des organismes génétiquement modifiés (OGM). Entrée en vigueur le 11 septembre 2003.

**6-8 septembre 2000**

Sommet du millénaire de l'Onu à New York. Les 189 États membres des Nations unies adoptent une déclaration finale fixant les « Objectifs du millénaire pour le développement » (OMD) en huit points, afin de réduire de moitié la très grande pauvreté d'ici à 2015, dans le respect du développement durable.

**13 mars 2001**

Le nouveau Président des États-Unis, George W. Bush, annonce que son pays ne ratifiera pas le protocole de Kyoto et qu'il renonce à une politique de limitation des émissions de gaz à effet de serre.

**23 mai 2001**

Signature de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP). Elle vise à l'interdiction progressive de douze polluants organiques persistants, tels le DDT, les polychlorobiphényles (PCB) ou la dioxine, principalement utilisés dans les pays en développement. Entrée en vigueur le 17 mai 2004.

**26 août-4 septembre 2002**

Sommet des Nations unies sur le développement durable, à Johannesburg. Le 3<sup>e</sup> Sommet de la Terre, dix ans après le sommet de Rio de juillet 1992, se termine par l'adoption d'un plan d'action qui comprend surtout des déclarations générales, jugé décevant par les organisations non gouvernementales (ONG).

**16 février 2005**

Entrée en vigueur du protocole de Kyoto, après sa ratification par 141 pays. Les pays industrialisés, à l'exception des États-Unis et de l'Australie, qui comptent pour plus d'un tiers des gaz à effet de serre du monde industrialisé mais n'ont pas ratifié le protocole, devront réduire de 5,2 % en moyenne par rapport à 1990 leurs émissions de CO<sub>2</sub> et de cinq autres gaz réchauffant l'atmosphère, durant la période 2008-2012. Les 107 pays en développement qui ont ratifié le protocole auront de simples obligations d'inventaire d'émissions polluantes.

**Mars 2005**

Remise du rapport *Évaluation des écosystèmes pour le millénaire* (*Millennium Ecosystem Assessment*) aux Nations unies. Selon les conclusions de ce rapport, les changements des écosystèmes, plus rapides

depuis cinquante ans que dans toute l'histoire de l'humanité, ont entraîné des évolutions qui vont s'aggraver au cours des cinquante prochaines années et empêcheront la réalisation des Objectifs du millénaire des Nations unies pour le développement. Fruit de quatre années de travail, il a été rédigé par 1 360 experts de 95 pays, sous l'égide du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

**27 janvier 2006**

Conclusion d'un nouvel accord international sur les bois tropicaux. Négocié dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced) par 33 pays producteurs et 62 pays consommateurs, il vise à remplacer l'accord de 1994, qui arrive à expiration fin 2006. Il encourage les parties à mettre en place des mécanismes de certification pour promouvoir une exploitation durable des forêts tropicales.

**1<sup>er</sup> juin 2007**

La réglementation européenne Reach concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances, entre en vigueur. Elle vise à limiter fortement la commercialisation des « substances extrêmement préoccupantes ». Elle institue une Agence européenne des produits chimiques.

**Décembre 2008**

Adoption du Plan énergie-climat de l'Union européenne. Il prévoit de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre, de porter la part des énergies renouvelables à 20 % de la consommation et de réaliser 20 % d'économies d'énergie par rapport aux niveaux de 1990.

**7-19 décembre 2009**

Quinzième Conférence des parties à la Convention sur le changement climatique, qui se tient à Copenhague. Les parties ne peuvent se mettre d'accord sur un engagement contraignant de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Pour ceux qui y voient un échec, cette conférence marque la fin des négociations selon le système des Nations unies (un pays, une voix) pour la gestion des problèmes d'environnement globaux.

**2010**

Année internationale de la biodiversité.



**18-19 octobre 2010**

Dixième Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, à

Nagoya. Sera discuté en particulier le cadre juridique d'un régime d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages.

Sources : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/developpement-durable/accords-internationaux.shtml> et divers.

## ANNEXE 2

## ■ Bibliographie sommaire

**Aggeri (Franck), Pezet (Éric), Abrassart (Christophe) et Acquier (Aurélien),** *Organiser le développement durable. Expériences des entreprises pionnières et formation de règles d'action collective*, Vuibert, Paris, 2005.

**Aubertin (Catherine) (dir.),** *Représenter la nature? ONG et biodiversité*, IRD Éditions, Paris, 2005.

**Boissieu (Christian de) (dir.),** *Division par quatre des émissions de gaz à effet de serre de la France à l'horizon 2050*, La Documentation française, Paris, 2006.

**Capron (Michel) et Quairel-Lanoizelée (Françoise),** *La responsabilité sociale d'entreprise*, coll. « Repères », La Découverte, Paris, 2007.

**Charvolin (Florian),** *L'invention de l'environnement en France. Chronique anthropologique d'une institutionnalisation*, coll. « Textes à l'appui », La Découverte, Paris, 2003.

**Commission mondiale sur l'environnement et le développement,** *Notre avenir à tous*, Éditions du Fleuve, Montréal, 1987.

**Cornut (Pierre), Bauler (Tom) et Zaccàï (Edwin) (dir.),** *Environnement et inégalités sociales*, coll. « Aménagement du territoire et environnement », Université de Bruxelles, Bruxelles, 2007.

**Damian (Michel) et Graz (Jean-Christophe) (dir.),** *Commerce international et développement soutenable*, Economica, Paris, 2001.

**Jollivet (Marcel) (dir.),** *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*, Elsevier, Paris, 2001.

**Martin (Jean-Yves) (dir.),** *Développement durable? Doctrines, pratiques, évaluations*, IRD Éditions, Paris, 2002.

**Matagne (Patrick) (dir.),** *Le développement durable en questions*, L'Harmattan, Paris, 2007.

**Meadows (Dennis L.) et alii,** *Halte à la croissance? Enquête sur le Club de Rome*, Fayard, Paris, 1972.

**Petit (Yves) (dir.),** *Droit et politiques de l'environnement*, coll. « Notices de la Documentation française », Paris, 2009.

**Rist (Gilbert),** *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, coll. « Références mondes », Presses de Sciences po, Paris, 1996.

**Sachs (Ignacy),** *La troisième rive. À la recherche de l'écodéveloppement*, Bourin, Paris, 2008.

**Smouts (Marie-Claude) (dir.),** *Le développement durable. Les termes du débat*, coll. « Compact civis », Armand Colin, Paris, 2005.

**Stern (Nicholas),** *The Economics of Climate Change : The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2007.

**Strange (Tracey) et Bayley (Anne),** *Le développement durable. À la croisée de l'économie, de la société et de l'environnement*, coll. « Les Essentiels de l'OCDE », OCDE, Paris, 2008.

**Vieillefosse (Auréli),** *Le changement climatique. Quelles solutions?*, coll. « Les Études de la Documentation française », Paris, 2009.

**Villalba (Bruno) (dir.),** *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*, coll. « Espaces politiques », Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2009.

**Vivien (Franck-Dominique),** *Le développement soutenable*, coll. « Repères », La Découverte, Paris, 2005.

**Zaccàï (Edwin),** *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*, coll. « EcoPolis », Presses interuniversitaires européennes-Peter Lang, Bruxelles, 2002.





## ■ Liste des principaux sigles utilisés

**4D** : association Dossiers et débats pour le développement durable

**Ademe** : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

**Adpic** : aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

**Afnor** : Association française de normalisation

**AT** : Les Amis de la Terre

**ATenEE** : actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique

**CCNUCC** : Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques

**CDB** : Convention sur la diversité biologique

**CFDD** : Commission française du développement durable

**CGEDD** : Conseil général de l'environnement et du développement durable

**Cidd** : Comité interministériel pour le développement durable

**Cites** : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

**Cmed** : Commission mondiale pour l'environnement et le développement

**CNDD** : Conseil national du développement durable

**CoP** : Conférence des parties

**CPER** : contrat de plan État-Région

**Ecosoc** : Conseil économique et social des Nations unies

**EEDD** : éducation à l'environnement pour un développement durable

**FAO** : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

**FMI** : Fonds monétaire international

**GES** : gaz à effet de serre

**Giec** : Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (en anglais : IPCC)

**HFDD** : haut fonctionnaire du développement durable

**ISO** : *International Organization for Standardization* (Organisation internationale de la normalisation)

**LOADDT** : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

**LOADT** : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

**MDP** : mécanisme de développement propre

**MEEDDAT** : ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

**MEEDDM** : ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (remplace le précédent depuis 2007)

**OMC** : Organisation mondiale du commerce

**ONG** : organisation non gouvernementale

**OVM** : organisme vivant modifié

**PIB** : produit intérieur brut

**PNE** : Plan national pour l'environnement

**Pnud** : Programme des Nations unies pour le développement

**PNUE** : Programme des Nations unies pour l'environnement

**RSE** : responsabilité sociale des entreprises

**SME** : système de *management* environnemental

**SNDD** : Stratégie nationale de développement durable

**SRU** : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

**UICN** : Union internationale pour la conservation de la nature (aujourd'hui Union mondiale pour la nature)

**WBCSD** : *World Business Council for Sustainable Development*

**WWF** : *World Wide Fund for Nature*



## ■ Liste des encadrés

L'état stationnaire selon John Stuart Mill, p. 17.

L'écodéveloppement, p. 27.

Le développement soutenable : une sixième étape de la croissance économique?, p. 36.

La décroissance, p. 40.

Indicateurs et développement soutenable, p. 42.

Le marché du carbone : bilan et perspectives, p. 51.

Le *Millennium Ecosystem Assessment* (MA) : des biens aux services, p. 58.

Le rapport Stern : l'économie du changement climatique, p. 63.

Le mécanisme Redd : vers un régime des forêts?, p. 68.

Le « grand doublement » de la force de travail au *xxi*<sup>e</sup> siècle, p. 75.

Dossiers et débats pour le développement durable (4D), p. 81.

Intitulés des ministres et secrétaires d'État en charge de l'environnement depuis 1991, p. 85.

Le Conseil national du développement durable (CNDD), p. 88.

La Charte de l'environnement de 2005, p. 94.

L'UICN (Union mondiale pour la nature), p. 106.

De la croissance exponentielle des ONG dans les années 1990 au dénombrement impossible, p. 111.

La conférence de Copenhague, entre tradition et renouvellement des postures au sein de la société civile (décembre 2009), p. 113.

Trois des principales ONG environnementalistes : Greenpeace, WWF et Les Amis de la Terre, p. 116.

WWF et entreprises : l'alliance renforcée, p. 122.

Le bréviaire entrepreneurial du développement soutenable, p. 130.

Les approches théoriques de la RSE (responsabilité sociale des entreprises), p. 134.

Les obligations de *reporting* de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (NRE), p. 142.

Le commerce équitable, p. 148.

Le commerce équitable en quelques chiffres, p. 150.



# Les études

## **Parutions récentes**

### **Les services à la personne**

*Bernard Balzani (dir.), 2010, 144 p.*

### **Campagnes présidentielles de 2002 et 2007. Les documents pour comprendre**

*Marion Ballet, 2010, 256 p.*

### **La France en 2009. Chronique politique, économique et sociale**

*Collectif, 2010, 128 p.*

### **Les droits de l'homme. Une universalité menacée**

*Gérard Fellous, 2010, 272 p.*

---

## **DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE**

### **ACCUEIL COMMERCIAL**

01 40 15 70 10

### **COMMANDES**

124, rue Henri-Barbusse  
93308 Aubervilliers Cedex  
Télécopie : 01 40 15 68 00  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

### **NOTRE LIBRAIRIE**

29, quai Voltaire, 75007 Paris  
Téléphone : 01 40 15 71 10

### **TARIFS AU 1<sup>er</sup> FÉVRIER 2010 : UN AN (20 NUMÉROS)**

- France métropolitaine : 164 € (TTC)
  - Europe : 189 € (TTC)
  - France d'outre-mer : 190 € (HT)
  - autres pays : 212,50 € (HT)
  - supplément avion : 39 € (TTC)
-



# Le **développement** durable

## Enjeux politiques, économiques et sociaux

Nouvelle édition

Sous la direction de **Catherine Aubertin**  
et **Franck-Dominique Vivien**

Depuis la première édition de cet ouvrage, beaucoup d'événements se sont produits sur le front du développement soutenable. Les dommages environnementaux surviennent plus rapidement et fortement que prévu. La crise financière a éclaté et s'est traduite par un effondrement de la production et une forte augmentation du chômage. Plus d'un milliard de personnes souffrent de la faim.

La triple crise économique, sociale et environnementale est de plus en plus aiguë, imbriquée, mondialisée. Plus que jamais, le développement soutenable est à l'ordre du jour. Pourtant, il demeure une énigme, un projet qui définit des problèmes, avant d'être une solution. Il n'en est pas moins entré dans les libellés et organigrammes des organisations, les politiques publiques, les stratégies industrielles, le panier de la ménagère...

Cette nouvelle édition, qui comporte trois chapitres entièrement nouveaux, a été profondément remaniée pour rendre compte de cette actualité. Elle s'adresse à un large public désireux de comprendre les enjeux et controverses qui entourent le développement soutenable.

*Avec la collaboration de Jean-Marc Bascourret, Valérie Boisvert, Denis Chartier, Michel Damian et Bruno Villalba.*

Diffusion  
**Direction de l'information  
légale et administrative**

La **documentation** Française  
Tél. : 01 40 15 70 10  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)  
Imprimé en France

Directeur de la publication :  
Xavier Pâtier

DF 08119-5315  
ISSN 1763-6191

Prix : **14,50 €**

