

études

de la documentation française

le  
**développement  
durable**

enjeux politiques,  
économiques et sociaux

Les

Sous la direction de  
**Catherine Aubertin**  
et **Franck-Dominique Vivien**



La **documentation** Française





le développement  
durable

## **CHEZ LE MÊME ÉDITEUR**

« Commerce équitable : un commerce à visage humain »

Sandrine Paillet, *Questions internationales*, n° 15, septembre-octobre 2005, p. 91-95

« La contribution des politiques de santé au développement durable »

*Problèmes économiques*, n° 162, 8 juin 2005

*La recherche agronomique française pour le développement : enjeux internationaux*

Comité national d'évaluation de la recherche, 2005

*Natura 2000. De l'injonction européenne aux négociations locales. Monde européen et international*

Jérôme Dubois et Sandrine Maljean-Dubois, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (Ceric), 2005

*Le développement durable dans les pays de l'OCDE. Mettre au point les politiques publiques*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2005 (diffusé par la Documentation française)

*Coopération pour le développement. Rapport 2004*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2005 (diffusé par la Documentation française)

*La recherche au service du développement durable*

Pierre-Cyrille Hautecœur, ministère de l'Écologie et du Développement durable, coll. « Réponses environnement », 2005

*Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ?*

Alain Ayong Le Kama, Christine Lagarenne et Philippe Le Loud, ministère de l'Écologie et du Développement durable, coll. « Réponses environnement », 2004

« La France et le développement durable »

*Regards sur l'actualité*, n° 302, juin-juillet 2004

*Développement territorial durable : renforcement des relations intersectorielles. Actes Budapest (Hongrie), 26-27 mars 2003*

Conseil de l'Europe, 2003

*La gouvernance pour le développement durable. Étude de cinq pays de l'OCDE*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2002 (diffusé par la Documentation française)

« Développement et mondialisation »

Philippe Tronquoy (dir.), *Cahiers français*, n° 310, septembre-octobre 2002

« Enjeux et politiques de l'environnement »

Philippe Tronquoy (dir.), *Cahiers français*, n° 306, janvier-février 2002

*La ville et l'enjeu du développement durable*

Marc Sauvez, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, coll. « Rapports officiels », 2001

## **DANS LA MÊME COLLECTION**

*L'aide publique française au développement*

Jean-Jacques Gabas (dir.), coll. « Les études de la Documentation française », 2005

# 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

Collection dirigée par Isabelle Crucifix  
Conception graphique : Studio graphique/La Documentation française

© La **documentation** Française, Paris, 2006

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. »

# Sommaire

---

Liste des sigles .....	9
<b>INTRODUCTION</b>	
<b>Le développement durable : décrypter les enjeux politiques</b> .....	11
Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien	
<b>1. Le développement durable : une histoire de controverses 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 du développement durable .....	33
<b>2. Les conventions sur le climat et la diversité biologique : instruments de coordination internationale</b> .....	49
Catherine Aubertin, Jean-Charles Hourcade et Franck-Dominique Vivien	
Entre alertes scientifiques et enjeux de développement .....	50
L'esprit et le contenu des conventions .....	58
Privatisation et « marchandisation » de biens communs ? .....	63
<b>3. La France et le développement durable</b> .....	75
Jean-Yves Martin	
De Rio de Janeiro à Johannesburg .....	75
Les retombées de Johannesburg .....	78
Lutte contre la pauvreté, aide au développement et coopération Nord-Sud. ....	84
<b>4. ONG et développement durable : les liaisons dangereuses</b> .....	93
Denis Chartier et Sylvie Ollitrault	
Les ONG, créatrices et porteuses de la notion de développement durable. ....	94
Après-Rio : l'institutionnalisation des ONG. ....	100
Avec Johannesburg, le <i>blues</i> des ONG contestées .....	109
<b>5. La mobilisation du monde des affaires : formes et significations</b> .....	115
Mathias Lefèvre	
Coalitions, volontariat, partenariats .....	117
Le sens d'une évolution stratégique .....	128
<b>CONCLUSION</b> .....	135
Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien	



ANNEXES

1. L'éducation au développement durable : un défi républicain. ....	138
<b>Frédéric Treffel</b>	
2. Comment évaluer les actions en faveur du développement durable ? . . . . .	140
3. Liste des encadrés. ....	143

# Le développement durable

## Enjeux politiques, économiques et sociaux

SOUS LA DIRECTION DE

**CATHERINE AUBERTIN ET FRANCK-DOMINIQUE VIVIEN**

Ont collaboré à cette étude :

### Catherine Aubertin

Directrice de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Économiste, elle dirige le pôle « Politiques de l'environnement » de l'UR 168 et coordonne plusieurs groupes de recherche sur les questions du développement durable et de la biodiversité. Elle a publié avec Franck-Dominique Vivien *Les enjeux de la biodiversité* (Economica, Paris, 1998) et coordonné l'ouvrage *Représenter la nature. ONG et biodiversité* (IRD Éditions, Paris, 2005). Elle est membre du comité de rédaction de la revue *Natures, sciences, sociétés*

### Valérie Boisvert

Chargée de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Économiste de l'environnement, elle travaille sur l'évolution et la mise en œuvre du régime instauré par la Convention sur la diversité biologique, auquel elle a consacré sa thèse de doctorat. Elle travaille principalement sur l'organisation des échanges de ressources biologiques dans une perspective d'économie politique et institutionnaliste

### Denis Chartier

Géographe, maître de conférences à l'Université d'Orléans. Ses recherches portent sur le rôle des ONG dans la définition de nouvelles modalités de gestion de la crise écologique contemporaine. Il travaille aussi à une analyse critique des politiques de développement durable dans les forêts tropicales humides. Il est membre du comité de rédaction de la revue *Écologie et politique*

### Jean-Charles Hourcade

Directeur de recherche au CNRS et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Il dirige le Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (Cired). Spécialiste des questions d'énergie, d'environnement et de développement, il a été coordinateur des chapitres sur les coûts des politiques climatiques lors du deuxième et du troisième rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (Giec) et est actuellement « auteur principal » du quatrième rapport pour le chapitre consacré au tempo des réductions des émissions de gaz à effet de serre. Il a par ailleurs participé aux négociations internationales sur le climat, depuis la conférence de Kyoto jusqu'à celle de Marrakech

### Mathias Lefèvre

Doctorant en économie politique au Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (Cired). Sa thèse porte sur l'interaction entre les activités des firmes multinationales et le processus politique de prévention du risque climatique



### Jean-Yves Martin

Sociologue, directeur de recherche émérite à l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Il travaille sur l'évolution du système éducatif du Cambodge et du Viêt-Nam. Il a coordonné la contribution des organismes de recherche français au Sommet mondial du développement durable de Johannesburg (*La science au service d'un développement durable*, ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles Technologies, Paris, 2002), ainsi que l'ouvrage *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, Éditions de l'IRD, Paris, 2002

### Sylvie Ollitrault

Chercheuse au Centre de recherches administratives et politiques en Europe (Crape), Ura 984, CNRS, Rennes. Politiste, son intérêt se porte sur les formes de « transnationalisation » des réseaux militants. Elle étudie actuellement les acteurs locaux qui mettent en place le développement durable et le militantisme des groupes locaux de *Greenpeace*. Elle est membre du comité scientifique de la revue *Développement durable et territoires*

### Frédéric Treffel

Docteur en sciences politiques, docteur en sciences humaines et sociales, chargé de mission au ministère délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche, ancien délégué général de l'Observatoire national de l'éducation à l'environnement pour un développement durable, conseiller du président du Conseil économique et social, et maître de conférences à l'Université Paris IV-Sorbonne. Il est l'auteur de *Politique de la finitude* (L'Harmattan, 2004), de l'article « L'action de la France en faveur du développement durable » (*Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n° 302, juin-juillet 2004) et responsable de la rubrique Éducation du magazine *Valeurs vertes*

8

### Franck-Dominique Vivien

Maître de conférences en économie à l'Université de Reims – Champagne-Ardenne. Il est membre du laboratoire « Organisations marchandes et institutions » de cette même université. Il a été chargé de mission du département des sciences de l'Homme et de la société au programme « Environnement, vie et sociétés » du CNRS de 1998 à 2002. Il est auteur de *Économie et écologie* (La Découverte, Paris, 1994) et, en collaboration avec Catherine Aubertin, de *Les enjeux de la biodiversité* (Economica, Paris, 1998). Il est éditeur scientifique de *Biodiversité et appropriation : les droits de propriété en question* (Elsevier, Paris, 2002) et, en collaboration avec Christian Barrère, Denis Barthélemy et Martino Nieddu, de *Réinventer le patrimoine. De la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine ?* (L'Harmattan, Paris, 2005).

## ■ Liste des sigles

- Ademe** : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- Adpic** : aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
- BCSD** : *Business Council for Sustainable Development* (Conseil des entreprises pour le développement durable)
- BCSE** : *Business Council for Sustainable Energy*
- Belc** : *Business Environmental Leadership Council*
- CCI** : Chambre de commerce internationale
- CDB** : Convention sur la diversité biologique
- Cefic** : *European Chemical Industry Council*
- CFC** : chlorofluorocarbones
- CIDD** : Comité interministériel du développement durable
- Cites** : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction
- Cnuced** : Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement
- e<sup>5</sup>** : *European Business Council for a Sustainable Energy Future*
- EPE** : Association française des entreprises pour l'environnement
- Esmap** : *Energy Sector Management Assistance Programme*
- FAO** : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
- FFA** : Fédération française de l'acier
- FIF** : Forum intergouvernemental sur les forêts
- FMN** : firme multinationale
- FoE** : *Friends of the Earth, Les Amis de la Terre*
- G 7** : groupe des sept pays les plus industrialisés
- GCC** : *Global Climate Coalition* (Coalition pour le changement climatique)
- GES** : gaz à effet de serre
- Giec** : Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
- ICBG** : *International Cooperative Biodiversity Groups*
- ICCP** : *International Climate Change Partnership*
- ICME** : *International Council on Mining and the Environment*
- ICMM** : *International Council on Mining and Metals*
- Ieta** : *International Emission Trading Association*
- Ifen** : Institut français de l'environnement
- Ifia** : *International Fertilizer Industry Association*
- Iisi** : *International Iron and Steel Institute*
- Ipieca** : *International Petroleum Industry Environmental Conservation Association*
- Iso** : *International Organization for Standardization*
- MDP** : mécanisme pour un développement propre
- MEDD** : ministère de l'Écologie et du Développement durable
- Mies** : Mission interministérielle de l'effet de serre
- Moc** : mécanisme de mise en œuvre conjointe



- OCDE** : Organisation de coopération et de développement économiques
- OGM** : organismes génétiquement modifiés
- Oica** : Organisation internationale des constructeurs automobiles
- OMC** : Organisation mondiale du commerce
- OMM** : Organisation météorologique mondiale
- OMPI** : Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
- ONG** : organisation non gouvernementale
- ONGCI** : organisation non gouvernementale du commerce et de l'industrie
- ONGE** : organisation non gouvernementale environnementale
- PAFT** : Plan d'action forestier tropical
- PCA** : *Partnership for Climate Action*
- PEN** : permis d'émission négociables
- PME** : petites et moyennes entreprises
- Pnud** : Programme des Nations unies pour le développement
- PNUE** : Programme des Nations unies pour l'environnement
- Sfic** : syndicat français de l'industrie cimentière
- SME** : Système de *management* environnemental
- SNDD** : stratégie nationale de développement durable
- Tirpaa** : Traité international sur les ressources phytogénétiques utiles à l'alimentation et à l'agriculture
- UICN** : Union mondiale pour la nature
- Unesco** : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
- Usaid** : *US Agency for International Development* (Agence des États-Unis pour le développement international)
- WBCSD** : *World Business Council for Sustainable Development*
- WCI** : *World Coal Institute*
- Wice** : *World Industry Council for the Environment*
- WRI** : *World Resources Institute*
- WWF** : *World Wide Fund for Nature*

## INTRODUCTION

# Le développement durable : décrypter les enjeux politiques

**CATHERINE AUBERTIN  
FRANCK-DOMINIQUE VIVIEN**

Le développement durable<sup>1</sup> est un thème très en vogue. Rien de bien surprenant lorsque l'on sait que ce concept porte l'ambition normative d'instaurer un état universel de bien-être en humanisant et en « écologisant » l'économie. Face aux menaces de dérèglements de la biosphère, le développement durable propose schématiquement un monde où ce que nos sociétés considèrent comme des anomalies aurait disparu : la pauvreté, les inégalités, les égoïsmes, la prédation de la nature, les dérives de la science... Cette énonciation concourt, tout aussi schématiquement en retour, à diaboliser notre mode de développement actuel. Oscillant entre le déni de réalité et le catastrophisme, des avis très divergents s'expriment : des appels à la mobilisation et à la responsabilisation, des cris d'espoir et des constats de découragement, des dénonciations de complots et de manipulations.

Le développement durable est né d'une triple prise de conscience. Tout d'abord, des dangers que nos modes de vie font peser sur notre planète. Un récent rapport de l'Onu<sup>2</sup> conclut que 60 % des écosystèmes permettant la vie sur Terre ont été dégradés. L'émission de gaz à effet de serre augmentera selon toute probabilité d'un bon tiers entre 1996 et 2020 dans les pays de l'OCDE, alors que l'UICN prévoit l'extinction d'une espèce de mammifère sur quatre dans les prochaines décennies. Ensuite, de la persistance des inégalités entre les hommes. Le dernier indicateur du développement humain du

(1) Le développement durable connaît de multiples définitions. La formulation initiale est attribuée à la commission Brundtland (1987) : le développement durable est un type de développement qui permet de satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Plus tard, le sommet de Rio en tirera les conclusions selon lesquelles, pour respecter les droits des générations futures, toute politique de développement doit intégrer les composantes économiques, sociales et environnementales. À ces trois « piliers » du développement durable s'ajouteront par la suite la composante culturelle, la gouvernance...

(2) Onu, « Évaluation des écosystèmes pour le millénaire – Millenium Ecosystem Assessment. Strengthening Capacity to Manage Ecosystems Sustainably for Human Well-Being », mars 2005.



Pnud<sup>3</sup> enregistre la dégradation de la situation socioéconomique de vingt et un pays, alors que les inégalités entre pays riches et pays pauvres, mais aussi à l'intérieur de chaque pays, se creusent. Enfin, d'une inquiétude concernant la poursuite de la croissance économique. Les observateurs s'inquiètent des successions de chocs boursiers, d'une croissance économique non créatrice d'emploi et d'une science dont les progrès dans la maîtrise de l'atome ou de la manipulation du vivant ne seraient régulés que par les lois du marché.

Le développement durable s'impose alors comme un concept opératoire qui doit permettre d'évaluer les risques, d'informer les opinions, de guider l'action politique. Ses adeptes, comme d'ailleurs ses détracteurs, entendent fournir des rapports et des fiches techniques, des indicateurs et des observatoires, des modes d'emploi pour une « bonne gouvernance » et des codes de bonne conduite, des audits et des labels... Des lois, des conventions et des décrets prolifèrent, très souvent sans que des clauses contraignantes y soient rattachées. Les ouvrages de référence, semblables à des encyclopédies, passent en revue les problèmes d'environnement globaux et tous les aspects possibles de la vie en société, sans arriver à en donner une vision unifiée. Le développement durable prend la forme d'un empilement de problèmes qu'il convient de cadrer par grandes questions (thèmes, secteurs d'activité, disciplines...) pour que des spécialistes attirés puissent formuler diagnostics et solutions, et donner un sens et un contenu à l'impératif de développement durable.

Il y a assurément un effet de mode qui traverse cette abondante et très diverse littérature. Qu'y a-t-il de réellement novateur ? Ne se trouve-t-on pas souvent devant un « recyclage » de propos, d'objectifs, de méthodes de travail élaborés dans d'autres contextes et d'autres buts, qui cherchent là un nouveau débouché et une nouvelle légitimité ? Chacun voit en effet la durabilité à sa porte. Chaque acteur entend donner sa vision et convaincre les autres du bien-fondé de son point de vue et de sa participation à la construction de l'édifice, si bien que le développement durable apparaît encore davantage comme un ensemble de solutions à la multitude de problèmes qui se posent aujourd'hui à l'humanité. Or, avant d'en arriver là, il conviendrait d'inverser ce raisonnement. Plus qu'une solution, le développement durable est d'abord, et avant tout, l'expression d'un problème – l'intrication de crises économiques, sociales et environnementales – et de la difficulté à y faire face. D'où la nécessité de décrypter les enjeux politiques du développement durable.

C'est ce à quoi vise cet ouvrage, en fournissant des clés de lecture au travers de l'analyse d'événements marquants, de stratégies d'acteurs, de politiques mises en œuvre, d'instruments économiques et juridiques mobilisés – autant d'éléments, eux-mêmes controversés, sur lesquels se construisent les débats constitutifs de la problématique du développement durable. Quels doivent être les objectifs sociaux assignés à nos

(3) V. Pnud, *Rapport mondial sur le développement humain 2004*, Economica, Paris, 2004.

sociétés ? Comment est-il possible de les atteindre ? En quoi ces éléments diffèrent-ils de nos façons actuelles de penser et de faire ? Autant de questions sur lesquelles il n'y a pas de consensus, ni scientifique, ni politique, ni économique.

Pour aborder cette complexité ont été réunis plusieurs chercheurs de diverses disciplines travaillant sur des questions et des objets de recherche qui, d'une manière ou d'une autre, relèvent de la problématique du développement durable. Après avoir donné un cadrage historique et théorique général de la notion de développement durable, le premier chapitre permet de comprendre les origines des divers courants de pensée qui s'affrontent au nom du développement durable, de repérer ce qui s'enracine dans des traditions théoriques anciennes et ce qui peut apparaître comme des propositions plus novatrices. Pour cela, un long détour du côté de l'analyse économique s'avère indispensable. La question de l'évolution dans le long terme du capitalisme, en ce qui concerne ses dimensions sociales et environnementales, est aussi ancienne que l'économie politique. Ce questionnement a pris un tour nouveau à partir du début des années soixante-dix, avec des interrogations sur les limites de la croissance, puis, à partir des années quatre-vingt, avec l'élaboration de diverses doctrines économiques en matière de développement durable. On verra que s'affrontent des visions qui, d'un côté, réaffirment le primat de la croissance et, de l'autre, remettent en cause les priorités mais aussi les cadres d'analyse de l'économie dominante. On trouve ainsi un très large éventail de positionnements politiques, allant du néolibéralisme à l'altermondialisme.

Le deuxième chapitre analyse comment les questions du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité sont devenues des problèmes d'environnement global dont les solutions doivent répondre aux impératifs du développement durable. Les conventions d'environnement signées au Sommet de la Terre, à Rio, visent à modifier les relations de l'Homme et de la nature en redistribuant des droits et des responsabilités entre les États et entre les gouvernements et leurs sociétés civiles. Il s'agit d'instaurer des régimes de coordination internationale, des normes de gestion pour réguler les pratiques humaines, individuelles ou collectives. Les auteurs mettent en évidence les convergences entre les deux conventions, en particulier dans le recours aux instruments économiques, avec la tentative de création d'un marché de permis négociables dans le cas du changement climatique, et d'un marché des ressources génétiques dans le cas de la diversité biologique.

Les trois chapitres suivants portent sur les acteurs qui s'approprient et se disputent l'enjeu du développement durable : les États, le monde des organisations non gouvernementales et celui des firmes. Un certain nombre d'États, signataires des grandes conventions, ont mis en place des stratégies nationales de développement durable. On se focalisera sur les différentes initiatives françaises, dans la préparation du sommet de Johannesburg, dans la rédaction de la Charte environnementale, dans la révision de la Constitution, etc. Parallèlement, les ONG se présentent comme des acteurs primordiaux pour la définition du développement durable. Partant d'une posture très critique dans les années soixante-dix, nombre d'entre elles



mettent en œuvre aujourd'hui divers types de partenariat avec les entreprises et les acteurs publics. Qu'en est-il de ces actions, de leur légitimité, de leur mode opératoire et de leur évaluation ? Le dernier chapitre fait un retour historique sur la poussée de l'« environnementalisme » des firmes. L'auteur rappelle comment ces acteurs privés se sont peu à peu mobilisés face aux questions d'environnement et comment ils se sont alors saisis de la problématique du développement durable. Combinant souci de légitimité et préoccupations de marché, cette évolution est marquée par la formation de *lobbies*, l'établissement de partenariats avec des ONG environnementales et la mise en place d'outils de gestion (normes Iso, écologie industrielle).

La conclusion synthétise ces articles en insistant sur l'ambivalence de la notion de développement durable.

CHAPITRE 1

# Le développement durable : une histoire de controverses économiques

**VALÉRIE BOISVERT**

**FRANCK-DOMINIQUE VIVIEN**

---

En 2005, l'Unesco a lancé la décennie des Nations unies pour l'éducation en vue du développement durable. On ne s'en étonnera pas, tant l'idée du développement durable est désormais dans l'air du temps. Il convient toutefois de s'interroger sur les circonstances et cheminements qui ont conduit à cette situation. Le développement durable est une expression qui est apparue dans les années quatre-vingt, alors que l'objectif de poursuite de la croissance économique était mis en cause à partir de considérations environnementales et de questions relatives à l'inégale répartition des richesses à travers le monde. Il présente un caractère normatif en enjoignant tous les décideurs et tous les citoyens à la poursuite de l'enrichissement collectif, à l'instauration d'une plus grande justice sociale et au respect de l'environnement.

Les économistes constituent la communauté de chercheurs et d'experts qui a produit le plus de réflexions en matière de développement durable. Rien de surprenant à cela, d'abord parce qu'une des caractéristiques de la science économique réside dans ses prétentions normatives fortes. Ensuite parce que les débats autour du développement et de la croissance ont structuré l'histoire de la pensée économique dès son origine. D'un point de vue théorique, le développement durable n'est donc pas une idée tout à fait neuve, mais apparaît comme le dernier avatar d'une interrogation portant sur l'évolution économique et la place qu'y occupe la dynamique capitaliste. C'est cette histoire qui est retracée ici, afin d'éclairer la complexité et la multiplicité des interprétations du développement durable qui sont avancées aujourd'hui. Elle s'appuie sur une relecture des textes fondateurs de l'économie. Les différents courants de pensée qui s'opposent dans la définition du développement durable trouvent en effet leurs racines dans ces controverses toujours actuelles.

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 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 <sup>1</sup>, 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, on montrera comment les problèmes d'environnement ont progressivement amené à changer de perspective à partir du début des années soixante-dix, une évolution qui s'est soldée par l'apparition de la notion de développement durable. Enfin, dans une dernière partie, on verra que l'on trouve aujourd'hui, dans le domaine économique, des interprétations très diverses pour donner sens au développement durable. Elles empruntent aux différentes traditions et courants élaborés 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 une amélioration des 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 surexploitation des ressources – tant humaines que naturelles – et ralentissement inéluctable de la croissance. Ils posaient ainsi les principales questions du développement durable.

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

Les économistes classiques ont élaboré une doctrine qui a dominé jusqu'à la fin 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 bien conscients des luttes qui opposent les différentes classes sociales en ce qui concerne la répartition de la richesse, les auteurs 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

---

(1) Jean Fourastié, *Les trente glorieuses*, Fayard, Paris, 1979.

l'intérieur des nations comme pour ceux qui s'établissent entre celles-ci. La thèse dite des « avantages comparatifs », développée par David Ricardo <sup>2</sup>, 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 des nations 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 tous 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 des contraintes naturelles (on ne parle pas encore d'environnement) : la démographie et la fertilité des sols mis en culture. Les classiques reprennent la thèse de Thomas Robert Malthus <sup>3</sup>, 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 disparaît, l'accumulation du capital doit cesser, l'emploi et la population ouvrière correspondante doivent se stabiliser, le nombre de bouches à nourrir et la quantité de terres à mettre en culture doivent devenir fixes. Cette perspective est très présente dans l'œuvre de John Stuart Mill. Celui-ci, contrairement aux premiers classiques, ne redoute pas la fin de l'« état progressif » de l'humanité, il se réjouit au contraire de l'arrivée de cet état stationnaire où l'« Art de vivre » et les raffinements de l'esprit connaîtraient leur plein épanouissement (v. encadré).

### **L'état stationnaire**

« 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

(2) David Ricardo, *Principes d'économie politique et de l'impôt*, Flammarion, Paris, 1977.

(3) Thomas Robert Malthus, *Essai sur le principe de population*, Flammarion, Paris, 1992.



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 [...] Si l'accroissement illimité des richesses et de la population devaient 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 satisfassent 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 [...] » (1).

(1) John Stuart Mill, *Principes de l'économie politique*, 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 dont ils observent les effets. Selon eux, la baisse du taux de profit a des raisons internes 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 ruine et à la misère. Dès lors, K. Marx exclut qu'une économie capitaliste puisse durablement s'installer dans un état stationnaire. Au contraire, « chaque progrès de l'agriculture capitaliste, écrit Marx en 1867, 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>4</sup>.

Il est évident pour Marx que la privatisation croissante des moyens de production, à laquelle conduit l'expansion capitaliste, entre en contradiction flagrante 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, écrit Marx, le droit de propriété de

(4) Karl Marx, *Le capital*, Livre I, Gallimard, Paris, 1965, p. 998.

certaines 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>5</sup>. D'où la nécessité, pour Marx, malgré des accents souvent industrialistes, 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 assez largement à l'époque<sup>6</sup>. La « question forestière » va prendre un nouveau tour au XIX<sup>e</sup> siècle et peut être considérée comme un des lieux d'invention de la problématique du développement durable<sup>7</sup>. En France, à partir de la Révolution, les forêts ont symbolisé les limites naturelles que rencontraient les évolutions sociales voulues par l'instauration du Code civil et la promotion du régime 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 dégradation accélérée. Une autre politique est mise alors en place sous la Restauration, fondée sur une nouvelle administration, avec la création d'un corps d'ingénieurs publics, et de nouvelles règles agronomiques et juridiques. Ces 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. Dans ces conditions, le temps de régénération de la ressource en bois risque fort d'entrer en contradiction avec la gestion financière à court terme, qui est celle de l'accumulation capitaliste.

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 déjà fait par un certain nombre d'administrateurs des colonies tropicales entre les phénomènes de déforestation, l'érosion des sols et le changement climatique<sup>8</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

(5) Karl Marx, *Le capital*, Livre III, t. 3, Éditions sociales, Paris, 1974, p. 159.

(6) Jussi Raumolin, « L'homme et la destruction des ressources naturelles : la *Faubwirtschaft* au tournant du siècle », *Annales économies sociétés civilisations*, n° 39, vol. 4, 1984, p. 798-819.

(7) 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 XXI<sup>e</sup> siècle*, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 51-67.

(8) Richard Grove, « The Origins of Environmentalism », *Nature*, vol. 345, n° 6270, 3 mai 1990, p. 11 et suiv.



sociales, entre régions et entre 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 la ressource 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 célèbre « question du charbon »<sup>9</sup>.

---

## ■ Croissance versus développement

La perspective d'une croissance infinie est une idée récente. Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale, avec la période des « trente glorieuses », que l'idée que la croissance peut se poursuivre sur le long terme va se mettre peu à peu en place. Il est vrai qu'il s'agit là d'une période de bouleversement économique et social unique à plus d'un titre dans l'histoire du capitalisme, par ses rythmes de croissance inégalés dans toute l'histoire économique des pays développés, un chômage faible et des évolutions sociales importantes : une dynamique démographique forte, la « fin des paysans », pour reprendre l'expression d'Henri Mendras, une urbanisation croissante, la mise en place 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 la notion de développement. La problématique environnementale, en particulier les dangers d'épuisement des ressources naturelles et les dégâts causés par la pollution, est oubliée au moment où la production et la consommation de masse s'imposent comme modèle de société.

### ■ La question de la croissance

Le débat théorique sur 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 trente et 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 de l'incertitude radicale qui le caractérise, conduit

---

(9) 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.

les entrepreneurs à ne pas suffisamment investir dans le long terme. De ce fait, les économies sont confrontées à des situations de chômage chronique, sans que celles-ci proviennent 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 soutient la thèse selon laquelle la redistribution des richesses va dans le sens du maintien de la croissance économique. Si l'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 de concilier équité sociale et efficacité économique.

Bien que J. M. Keynes se concentre sur les problèmes de court terme que rencontre à son époque le capitalisme, 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>10</sup>, quand la croissance de la productivité aura fait son œuvre, il envisage sérieusement l'hypothèse 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 quarante. 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, et insistent sur la nécessité d'une intervention de l'État pour pallier en partie ces problèmes de croissance dans le long terme. Cependant, à partir du milieu des années cinquante, 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...), et s'interroge sur les conditions du maintien d'une économie déjà à l'équilibre. Ce modèle, selon les propres termes de R. M. Solow, doit être compris comme une « parabole », une « histoire simplifiée à l'extrême »<sup>11</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

(10) John Maynard Keynes, « Perspectives économiques pour nos petits-enfants », in *Essais sur la monnaie et l'économie*, Payot, Paris, p. 127-141.

(11) Robert Solow, *Théorie de la croissance économique*, Armand Colin, Paris, 1972, p. 10. Pour une présentation synthétique de ce modèle, v. Bernard Guerrien, *Dictionnaire d'analyse économique*, La Découverte, Paris, 1996, p. 452-456.



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 : la population et l'offre de travail. Ainsi est démontrée la possibilité d'une croissance équilibrée sur le long terme, où toutes les variables augmentent au même rythme, sans qu'il ne soit fait mention par R. M. Solow d'échanges sur un marché, ni de prix..., ce qui n'empêche pas nombre de commentateurs de dire – c'est là que l'on retrouve l'optimisme de façade des néoclassiques – que son modèle démontre que la flexibilité des prix sur des marchés concurrentiels rend possible une croissance équilibrée sur le long terme... Si l'on n'y regarde pas de trop près, l'idéologie libérale paraît sauve. On pourrait même dire qu'elle est en passe de triompher aujourd'hui 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.

## ■ La question du développement

Les années quarante et cinquante 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. Les décideurs y sont en proie à des problèmes pratiques : les explications et prescriptions tirées de la théorie néoclassique s'avèrent inadéquates dans des économies dont les structures diffèrent en tous points des hypothèses retenues dans les modèles.

En Amérique latine, la grande dépression des années trente 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 (*Comision económica para América latina y el Caribe*), réunis autour de Raúl Prebisch, alors à la tête de la Banque centrale 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 technologique 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 à l'« industrie industrialisante ».

Dans le même temps, au lendemain de la seconde guerre mondiale, les économistes occidentaux<sup>12</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 avec l'accession à l'indépendance d'un grand nombre de pays et le début de la guerre froide. Le plan Marshall (1947-1953) renouvelle l'intérêt des économistes 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 S. Truman, lors d'un discours considéré comme fondateur en matière de développement<sup>13</sup>, prononcé en janvier 1949, dans lequel il 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.

Les différents courants de pensée au travers desquels l'économie du développement se construit<sup>14</sup> 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. À cette époque, les économistes néoclassiques viennent de démontrer, grâce à un modèle mathématique, la possibilité d'un « équilibre général » – entendons l'existence d'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 de rendre compte de façon adéquate du 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 comme une nécessité pour « moderniser » ces économies, accélérer la croissance économique,

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

(13) Gilbert Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences po, Paris, 1996, p. 116.

(14) Diana Hunt, *Economic Theories of Development. An Analysis of Competing Paradigms*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1989.



accumuler du capital, développer les industries et permettre une mobilisation plus productive du facteur travail.

À partir du milieu des années soixante, 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.

À 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 cinquante, avec Paul A. Baran puis, surtout, à partir des années soixante, avec Andre Gunder Frank, puis Arghiri Emmanuel et Samir Amin<sup>15</sup>. Pour ces auteurs, le sous-développement est un processus d'extraction du surplus des pays sous-développés et de transfert de celui-ci 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 notion de dépendance est mise en avant : la nature des investissements étrangers enferme les pays du tiers-monde dans leur spécialisation primaire et renforce les positions monopolistiques de capitalistes en place. Les changements intervenant à la périphérie, dans le tiers-monde, seraient toujours, en dernière analyse, déterminés par le centre. 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, 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.

---

### ■ L'envers des « trente glorieuses »

Dans les années soixante-dix, les écarts constatés dans la répartition des richesses, les dégâts dans le domaine de l'environnement, l'augmentation du prix du pétrole amènent à s'interroger sur les modèles de développement et la poursuite de la

---

(15) 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*, Anthropos, Paris, 1973.

croissance. C'est dans ce contexte que l'expression « développement durable » 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. Il est intitulé « *The Limits to Growth* » (Les limites de la croissance), ce qui a été traduit de façon alarmiste en français par « Halte à la croissance ? ». Il a été commandé à une équipe de chercheurs du MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) dirigée par Dennis H. Meadows. C'est un point de vue global et systémique qui est adopté par les auteurs de ce document. 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 », peut-on lire en particulier. 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, écrivent les auteurs, 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>16</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 T. R. Malthus, sur laquelle insistent les critiques de ce rapport, c'est la thèse de l'état stationnaire, chère à J. Stuart Mill, qui se voit offrir une nouvelle jeunesse. D'une façon similaire à ce qu'écrivait en son temps le classique anglais, les auteurs du rapport Meadows notent : « 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

(16) Dennis H. Meadows et alii, *Halte à la croissance ?*, Fayard, Paris, 1972, p. 279 et 293-294.



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 vis-à-vis de 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.

On peut considérer que ce rapport, qui a provoqué une importante prise de conscience, a ouvert le débat. 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.

### ■ La conférence de Stockholm

Dans la foulée se tient à Stockholm, en juin 1972, la première conférence de l'Onu sur l'Homme et son milieu. 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. 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 d'améliorer l'environnement. »

Depuis le début des années soixante-dix, c'est ce qu'ont commencé à mettre en œuvre les pays occidentaux à l'intérieur de leurs frontières, à travers la mise en place de la première génération de politiques d'environnement, lesquelles apparaissent comme des compromis passés entre développement économique et protection de

l'environnement <sup>17</sup>. À Stockholm, on n'envisage pas encore d'intégrer ces politiques à des échelles supranationales ou *via* des conventions internationales. Outre la déclaration finale, un certain nombre de résolutions sont votées – dont une relative aux essais d'armes nucléaires. La décision est prise de créer un organe spécifique au sein de l'Onu en charge des questions d'environnement : le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) voit le jour dans la foulée et est installé à Nairobi, au Kenya. Pendant ce temps, ainsi que le rappelle Jean-Paul Deléage <sup>18</sup>, on assiste à une mobilisation très importante des organisations non gouvernementales qui, au fil du temps, ne se démentira plus. Au slogan officiel de la conférence – « Une seule Terre » – répond l'appel des ONG : « Un seul peuple ».

### ■ Un autre développement ?

Au cours des années soixante-dix, 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. Cette réorientation ne représente pas d'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 en particulier mentionner la Déclaration de Cocoyoc, adoptée par les participants à un symposium organisé par le PNUE et la CnuCED en 1974, au Mexique, et 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 prêchent 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 <sup>19</sup>, de besoins essentiels, de participation – qui, au fil du temps, donneront naissance aux notions de développement durable et de développement humain.

(17) Pierre Lascombes, « Les ambiguïtés des politiques de développement durable », in Yves Michaud (dir.), *Université de tous les savoirs*, vol. 6. *La nature et les risques*, Odile Jacob, Paris, 2002, p. 249-263. V. le chapitre 3 du présent ouvrage.

(18) Jean-Paul Deléage, « La conférence de Stockholm », in Michel Beaud et alii (dir.), *L'état de l'environnement dans le monde*, La Découverte, Paris, 1993, p. 39.

(19) On doit l'expression à Maurice Strong qui, un an après la conférence de Stockholm, l'a lancée afin de tenter de concilier les points de vue qui s'y étaient opposés, mais c'est surtout Ignacy Sachs qui a théorisé cette notion. V. I. Sachs, *L'écodéveloppement*, Syros, Paris, 1993.



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>20</sup>. La couverture des besoins et des droits essentiels a finalement été réduite, pour l'essentiel, 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 Banque mondiale. La perspective adoptée est alors résolument économique. L'éradication de la grande pauvreté, avec la création d'emplois et l'augmentation des revenus des plus pauvres, est supposée assurer une croissance soutenue grâce à l'augmentation de la demande nationale et aux incitations à investir correspondantes.

La plupart des autres notions mises en avant par les tenants d'un « autre développement » sont tombées dans l'oubli. Soit parce qu'elles n'étaient plus acceptables politiquement dans le contexte de libéralisation économique des années quatre-vingt, soit qu'elles aient été retenues 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 reprise 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 quatre-vingt, 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 tend à suggérer que la dépendance est un phénomène universel.

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 qui ne prétendent pas fournir de théorie explicative d'ensemble : économique du

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

travail, finance internationale ou encore économie publique. D'un discours de long terme sur le développement et la dynamique longue 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, ce qui est difficilement compatible avec le processus de démocratisation et de mise en place d'un pluralisme politique souvent à l'œuvre dans le même temps. 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. 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 aussi largement éclipsées au profit du discours économique, tant dans la formulation que dans les politiques de développement durable.

## ■ L'entrée en scène du développement durable

29

Plusieurs événements marquent la décennie quatre-vingt. La chute du mur de Berlin amène un bouleversement des équilibres géopolitiques. Si l'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. 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 soixante-dix ont été marquées par la peur de l'épuisement des ressources naturelles, les doutes grandissent depuis le milieu des années quatre-vingt en ce qui concerne les limites des capacités d'épuration de la biosphère. Sur le plan des inégalités de richesse, les écarts se creusent. 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 prix 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 durable », apparue initialement dans un rapport de l'Union internationale pour la conservation de la nature <sup>21</sup>, va être reprise par d'autres instances internationales et se diffuser dans des cercles de discussion de plus en plus larges.

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



## ■ Le rapport Brundtland

En 1983, l'assemblée générale des Nations unies décide de la création de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (Cmed), composée 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 (1987) publie *Notre avenir à tous*, un rapport constitué de trois parties intitulées respectivement : « Préoccupations communes », « Problèmes communs », « Efforts communs ». « Nous n'avons qu'une seule et unique biosphère pour nous faire vivre », notent les rapporteurs de la Cmed<sup>22</sup>, et celle-ci 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.

30

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 l'instauration du développement durable. La définition qui en est donnée est probablement celle que l'on rencontre le plus souvent dans la littérature : le développement durable, 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. Ce que l'on désigne généralement comme les « trois piliers » du développement durable.

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 développés, et de 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

(22) Cmed, *Notre avenir à tous*, Éditions du Fleuve, Montréal, 1987, p. 31 et 47.

« produire plus avec moins », et les pouvoirs publics et l'industrie doivent intégrer l'environnement dans leurs décisions économiques. Cette croissance doit aussi être au service d'une conception « élargie » du développement, intégrant les besoins essentiels en ce qui concerne l'alimentation, l'énergie, l'emploi, etc., 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 soixante-dix qui figure aussi dans le troisième rapport au Club de Rome <sup>23</sup> – est toujours à l'ordre du jour.

## ■ 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 opère le véritable lancement médiatique de la notion de développement durable. Parallèlement à la conférence inter-étatique officielle, il faut noter la tenue du *Global Forum*, une conférence principalement animée par des organisations non gouvernementales, mais aussi – c'est plus nouveau – par le monde des affaires. L'ouvrage édité à cette occasion par Stephan Schmidheiny et le *Business Council for Sustainable Development* (BCSD) <sup>24</sup>, véritable manifeste du monde de l'entreprise en ce qui concerne le développement durable, est l'archétype de toute une littérature du *management* relative à cet enjeu.

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

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

(24) Stephan Schmidheiny (en collab. avec le BCSD), *Changer de cap. Réconcilier le développement de l'entreprise et la protection de l'environnement*, Dunod, Paris, 1992. V. à ce propos le chapitre 5 du présent ouvrage.



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 « Agenda 21 » ou « Action 21 », volumineux pense-bête de quarante chapitres et 800 pages, sans valeur juridique contraignante, recense plus d'une centaine d'actions à entreprendre pour que le développement durable devienne une réalité au XXI<sup>e</sup> siècle. Les besoins financiers pour la réalisation de ce programme sont estimés à environ 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<sup>25</sup>. Les négociations concernant une troisième relative à la désertification sont lancées. 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. Les débats ont été âpres en ce qui concerne le caractère contraignant ou non des textes signés et les questions financières en direction des pays du Sud.

### ■ Le Sommet mondial du développement durable de Johannesburg

Le Sommet mondial du développement durable 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. Malheureusement, les crises financières et la lutte contre le terrorisme 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 lors du sommet, ne comprend que des engagements chiffrés assez flous, lesquels avaient pour la plupart 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 », à savoir des 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 200 partenariats ont ainsi été annoncés durant le sommet de Johannesburg. Si certains saluent là la reconnaissance d'acteurs à part entière du développement durable, 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 la plupart, peuvent s'assimiler à des actions promotionnelles. Ainsi, dans bien des cas, le développement durable promu par les entreprises apparaît simplement comme un nouvel habillage pour gagner des parts de marché.

## ■ L'analyse économique contemporaine du développement durable

Où en sommes-nous aujourd'hui ? Le développement durable fait l'objet de nombreuses controverses. Pour décrypter ces débats, on peut tenter de rattacher chaque positionnement aux traditions de pensée économiques que nous venons d'évoquer. Pendant que les auteurs néoclassiques réaffirment un message optimiste, la thèse de l'état stationnaire refait surface, et l'idée de la décroissance est ébauchée. Ce sont ainsi trois ensembles de travaux qui peuvent être distingués.

33

### ■ La croissance durable

Pour la théorie économique dominante, les problèmes d'environnement et de pauvreté ne pourront se résoudre qu'avec plus de croissance (v. encadré). Même si la question du développement durable s'est construite en partie sur la critique de la croissance, les économistes néoclassiques entendent tout de même proposer des modèles de croissance durable censés répondre à cet enjeu. C'est le modèle de Solow, légèrement amendé, qui constitue aujourd'hui encore l'élément central de ces propositions. Selon les économistes néoclassiques, l'objectif de la durabilité 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 durabilité 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 richesse à travers le temps. L'hypothèse retenue par les théoriciens néoclassiques est celle de la substituabilité entre les différentes formes de capital : une quantité accrue de « capital créé par les hommes »



(le stock d'équipements, de connaissances et de compétences, le niveau général d'éducation et de formation) doit prendre le relais de quantités moindres de « capital naturel » (le stock de ressources naturelles disponibles) pour assurer le maintien, à travers le temps, des capacités de production et du bien-être des individus. Il y a ainsi, selon 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 de stocks d'équipements, de connaissances et de compétences.

Plusieurs hypothèses sont nécessaires pour accréditer ce modèle de durabilité qualifiée de « faible ». 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, selon la règle d'Hartwick-Solow <sup>27</sup>, 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, les néoclassiques mettent en avant l'hypothèse qui veut que l'allocation des ressources soit 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 – une démarche baptisée « internalisation des externalités ».

34

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

Gene M. Grossman et Alan B. Krueger (1) ont cherché à donner une confirmation empirique à l'argument qui veut que la poursuite de la croissance aille dans le sens de la protection de l'environnement, en tentant d'établir une corrélation entre le revenu par habitant et des indicateurs de pollution de l'air et de l'eau d'un certain nombre de pays. 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 » que l'on désigne parfois comme une « courbe de Kuznets environnementale », du nom de l'économiste qui, dans les années

(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.

(27) V. John M. Hartwick, « Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources », *The American Economic Review*, vol. 67, n° 5, décembre 1977, p. 972-974.

cinquante, avait tenté d'établir une relation similaire entre la croissance et les inégalités sociales. En règle générale, ce point de retournement se situe aux alentours de 8 000 dollars US par habitant. L'explication fournie par les auteurs est que, dans les premières périodes de développement, il y a eu d'émissions polluantes du fait de la faible production. Puis les débits mal maîtrisés de l'industrialisation provoquent un surcroît de pollution. Ensuite, les moyens financiers dégagés par l'augmentation de la richesse, le poids croissant des services et les changements des 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, comme il est dit habituellement, à travers un « effet de percolation », aux inégalités d'être moins criantes, mais, de plus, elle contribuerait au respect de l'environnement.

On retrouve dans cette thèse la théorie développée en son temps par Walt Whitman Rostow, qui résumait l'histoire des sociétés humaines en cinq stades de développement (2). Une fois le « décollage » économique assuré, ces sociétés connaissent une croissance auto-entretenu et durable (*self-sustaining growth*) qui modifie la structure de l'économie à mesure que les progrès techniques se diffusent 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 Rostow, comme la « sixième étape » de la croissance ?

Le problème, ainsi qu'en conviennent Grossman et Krueger, est que cette relation « en U inversé » ne peut être généralisée. Elle ne vaut que pour certains polluants qui ont des impacts locaux et à court terme, et non, par exemple, pour les rejets de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) ou pour la production des 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 de lutte contre les pollutions que l'on peut enregistrer des résultats encourageants. Enfin, il convient de ne pas oublier que les réductions de pollution observées ont pu être contrebalancées par des augmentations dans d'autres domaines ou provenir d'une délocalisation des industries les plus polluantes sous des latitudes ayant des réglementations environnementales moins contraignantes.

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

(2) « À considérer le degré de développement de l'économie, écrit 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 » (Walt Whitman Rostow, *Les étapes de la croissance économique*, Le Seuil, Paris, 1963).



## ■ L'économie écologique et la recherche de limites

Un deuxième ensemble de travaux économiques 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 l'appellation d'« *ecological economics* »<sup>28</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 soixante. 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.

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 ». Tout au plus peut-on édicter des principes entendus, selon Herman E. Daly<sup>29</sup>, comme des règles minimales de prudence : les taux d'exploitation des ressources naturelles renouvelables doivent être égaux à leurs taux de régénération ; les taux d'émission des déchets doivent être égaux aux capacités d'assimilation et de recyclage des milieux dans lesquels ces déchets sont rejetés ; 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 néoclassiques, 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 « durabilité forte », qui repose sur la nécessité de maintenir, dans le temps, un stock de « capital naturel critique » dont les générations futures ne sauraient se passer.

Si ce principe est simple, sa traduction concrète est loin de l'être. La première difficulté est d'identifier et de mesurer ces composantes hétérogènes du capital naturel : 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. La seconde est d'appliquer à chacune des composantes de

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

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

ce « capital naturel critique » une « gestion normative sous contrainte », pour parler comme René Passet <sup>30</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 possible 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, les négociations environnementales se déroulent souvent dans des situations d'« univers controversés » <sup>31</sup>. Si l'on dispose, pour ces problèmes d'environnement, d'une connaissance scientifique suffisante relativement à l'importance des enjeux posés et de la nécessité d'y apporter des réponses, ils restent caractérisés par des interrogations majeures en ce qui concerne leurs causes et leurs conséquences, 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., construit socialement la problématique ; 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 caractéristiques qui compliquent grandement l'élaboration d'une politique à même de répondre aux problèmes posés et rendent difficile l'examen de son efficacité.

## ■ Demain la décroissance ?

On a assisté, au travers d'un troisième ensemble de réflexions, à une convergence de travaux critiques en économie du développement et en économie de l'environnement. Élargissant une perspective ouverte par les économistes du développement Arghiri Emmanuel et Samir Amin, Joan Martínez-Alier <sup>32</sup> parle d'« échange écologiquement inégal » entre le centre et la périphérie du capitalisme. On connaît ainsi bon nombre de pays du Sud qui s'appauvrissent en exportant à bas prix des ressources vers les pays du Nord, sans que soient pris en compte les coûts sociaux et environnementaux induits par ces productions, une problématique à laquelle tentent de répondre les expériences de commerce équitable (v. encadré). Plus largement, J. Martínez-Alier met l'accent sur les conflits distributifs liés aux problématiques environnementales.

(30) René Passet, *L'économie et le vivant*, Payot, Paris, 1996.

(31) V. chapitre 2.

(32) Joan Martínez-Alier, *The Environmentalism of the Poor*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002.



Il réinscrit ainsi la question de la pauvreté au cœur de l'enjeu de la durabilité – un thème qui, comme on l'a vu, est revenu avec force lors du sommet de Johannesburg –, mais d'une manière moins convenue. En s'appuyant sur les exemples des mouvements sociaux, comme celui mené par Chico Mendès au Brésil ou celui de la « justice environnementale » aux États-Unis, il entend montrer, d'une part, que la pauvreté n'est pas seulement à considérer comme une menace pour l'environnement – ce que sous-entendent le rapport Brundtland<sup>33</sup> et les travaux relatifs à la « courbe environnementale de Kuznets » (v. encadré p. 34-35) – et, d'autre part, que la protection de l'environnement n'est pas qu'un « luxe de riches », comme on aurait trop tendance à le penser. En d'autres termes, explique J. Martínez-Alier, il existe un « écologisme des pauvres » qui luttent pour une meilleure reconnaissance de leurs droits et une défense de leurs conditions de vie.

Cette perspective est d'autant plus importante à prendre en compte que nombre de politiques environnementales mettent en tension les rapports Nord/Sud, que cela soit à travers l'instauration d'un système de permis négociables d'émissions de dioxyde de carbone dans le cas de la prévention contre le changement climatique, ou d'un commerce international de gènes dans le cadre de la lutte contre l'érosion de la biodiversité<sup>34</sup>. De puissants effets redistributifs sont à attendre de cela. D'une part, parce que ces politiques s'appuient sur la reconnaissance de nouveaux droits de propriété en ce qui concerne l'environnement – « droits à polluer » dans le premier cas, droits de propriété intellectuelle dans le second. Pour leurs titulaires, ces droits représentent de nouvelles dotations, de nouveaux actifs, de nouveaux patrimoines qui, lorsqu'ils font l'objet de transactions, correspondent à des transferts de revenus et de richesse. D'autre part, parce que les prix auxquels s'échangeront ces nouveaux types de droits relatifs à ces ressources naturelles vont dépendre largement de la distribution initiale de la richesse et des revenus des acteurs en présence. Ainsi, il y a tout lieu de penser que les pauvres vendront leurs droits à bas prix. C'est ce que l'on peut observer avec l'ONG *Conservation International*, qui se propose de racheter des « droits de développement » aux populations résidant dans les aires protégées<sup>35</sup>. D'où la nécessité, pour les mouvements sociaux, de peser sur les négociations environnementales, si l'on ne veut pas qu'elles induisent de nouvelles exclusions et inégalités sociales.

(33) « La pauvreté en soi est aussi une pollution qui, à sa façon, agresse l'environnement », peut-on lire dans *Notre avenir à tous*, Éditions du Fleuve, Montréal, 1987, p. 33.

(34) V. chapitre 2.

(35) Alain Karsenty et Robert Nasi, « Les "concessions de conservation" sonnent-elles le glas de l'aménagement durable ? », *Revue Tiers-Monde*, n° 177, 2004, p. 151-162.

## Commerce équitable et développement durable

Le commerce équitable est parfois salué comme une manifestation tangible de progrès sur la voie du développement durable. Toutefois, cette image globalement favorable s'accompagne souvent d'une certaine méconnaissance de son organisation et de sa nature. On lui associe en général l'idée de conditions d'échange plus favorables que celles du commerce conventionnel pour les producteurs du Sud : prix plus élevé, 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. En pratique, s'il existe des chartes du commerce équitable, édictant des principes de cet ordre auxquels s'engagent les organismes participants (1), les situations peuvent être très diversifiées selon les produits et les pays concernés.

On peut distinguer deux grands types d'organisation en matière de commerce équitable (2). La première et la plus ancienne est celle des Magasins du monde, apparus au début des années soixante en Europe, qui développent des filières intégrées de commercialisation. Les produits, généralement artisanaux, sont achetés à de petits producteurs dans le cadre de véritables projets de développement local, comportant dans le même temps des actions de formation, d'éducation ou encore des programmes de santé. 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. On parle à cet égard de « consomm'acteurs », ou encore de « *buycott* ». Structures associatives proches d'Églises ou de réseaux militants, ces magasins sont animés le plus souvent par des bénévoles, manquant parfois de professionnalisme, voire d'efficacité, selon leurs détracteurs. En tout état de cause, ils réalisent des volumes de ventes réduits et ne connaissent pas de véritable croissance.

Aux côtés de ce type d'organisation s'est développée depuis la fin des années quatre-vingt la « labellisation », tentative – qui se veut plus moderne et performante – d'élargir les débouchés du commerce équitable en faisant entrer ses produits dans les circuits de distribution classiques, en particulier dans les grandes surfaces (3). Le pari est alors de s'adresser à l'ensemble des consommateurs, autrement dit de faire entrer le commerce équitable dans l'univers de la consommation de masse. Les produits concernés sont principalement des denrées alimentaires : café, chocolat, thé, sucre, miel, bananes, jus de fruit, riz... et, tout récemment, le coton. Max Havelaar, premier label développé 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.

Le label apposé sur les produits, au côté de la marque sous laquelle il est commercialisé, indique que producteurs et importateurs se plient à un certain nombre d'exigences, au prix desquelles ils sont inscrits sur des registres spécifiques. Les importateurs doivent instaurer des relations contractuelles de longue durée avec les producteurs, prépayer une partie de la récolte, payer au moins le prix plancher établi de façon concertée par les différents acteurs participants, payer 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. L'image de petits producteurs indépendants, volontiers associée au commerce équitable, n'est en effet pas toujours conforme à la réalité, et des produits comme la banane sont presque exclusivement issus de grandes plantations. Dans ce dernier cas, l'octroi du label 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 label couvre ainsi des situations diverses, et les avantages que peuvent en escompter les producteurs, indépendants ou salariés, sont très variables. L'adhésion à la démarche du commerce équitable n'est pas une garantie d'écouler tout ou partie de la production par ce canal.

La « labellisation » entraîne et requiert une professionnalisation croissante du commerce équitable et de ses acteurs, tant au Nord qu'au Sud. On ne saurait qualifier son organisation d'alternative au commerce international conventionnel : elle suppose de participer pleinement au marché et d'en accepter les règles. Le commerce équitable s'oriente dès lors davantage vers une modernisation sociale du capitalisme que vers une tentative plus radicale d'en transformer les logiques.

#### **Le commerce équitable en quelques chiffres (4)**

- Chiffre d'affaires global du commerce équitable (produits portant le label Max Havelaar – MH) : 880 millions d'euros en 2004 (estimation), contre 238 millions en 2001.
- Principaux produits concernés (par ordre décroissant de quantités) : bananes, café, cacao et chocolat, sucre, miel, jus de fruit, thé, riz.
- Consommation de produits portant le label MH par an et par habitant en 2003 : Suisse : 14 €, Pays-Bas : 2,88 €, Angleterre : 2,26 €, États-Unis et Allemagne : 0,63 €, France : 0,61 €.
- Nombre d'organisations de producteurs ayant bénéficié de la consommation française de produits portant le label MH : 94 organisations dans 30 pays en 2004, contre 56 dans 24 pays en 2002.
- Chiffre d'affaires, en France, du commerce équitable (produits portant le label MH) : 70 millions d'euros en 2004 (estimation), contre 12 millions en 2001.
- Nombre de points de vente en France de produits portant le label MH : environ 10 000, pour 74 marques.

(1) On peut mentionner en particulier les standards commerciaux et de production établis par FLO (*Fairtrade Labelling Organisation International*), principale organisation internationale de « labellisation », à laquelle est affiliée Max Havelaar France.

(2) V. Pierre Habbard, Laurent Lafarge, Anne Peeters et Benoît Vergriette, *État des lieux et enjeux du changement d'échelle du commerce équitable. Typologie des filières, marchés de consommation, gouvernance internationale et cohérence globale du commerce équitable*, Solagral, Cirad, Cicda, Cedac, 2002.

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

(4) Source : Max Havelaar France.

Radicalisant plus encore la discussion, certains économistes en appellent aujourd'hui à rejeter l'idée même de développement, accusée d'être le masque derrière lequel avancent l'occidentalisation du monde et la « marchandisation » des

rapports sociaux, et à réinventer un imaginaire en matière de changement social. Pour ce faire, il convient, selon l'expression de Serge Latouche <sup>36</sup>, de s'assigner un objectif de « décroissance conviviale ».

La « décroissance » est attachée à l'œuvre de l'économiste Nicholas Georgescu-Roegen <sup>37</sup> et à la lecture et la diffusion qu'en a faites le philosophe Jacques Grinevald <sup>38</sup>. Les limites matérielles et énergétiques que nous imposent les lois de la thermodynamique ont conduit N. Georgescu-Roegen à proposer un « programme bioéconomique minimal » destiné à faire durer le plus longtemps possible le stock d'énergie et de matière disponible pour l'humanité. Il repose sur l'idée qu'il convient d'agir sur la demande de biens et de services plutôt que sur l'offre tout en restant conscient de la nécessité, pour les populations pauvres, de voir leurs conditions matérielles s'améliorer. Ces propositions rejoignent les idées de certains penseurs de l'écologie politique en matière d'autolimitation des besoins et d'élaboration d'une norme du « suffisant ». On peut citer Ivan Illich <sup>39</sup> et l'« austérité joyeuse » qu'il prônait, à savoir un modèle de société où les besoins sont réduits, mais où la vie sociale est plus riche parce que plus conviviale. Cette recherche de l'autonomie des individus – qui s'oppose à l'hétéronomie des modes de régulation bureaucratique et marchand – oblige aussi, comme l'a fait André Gorz <sup>40</sup>, à considérer de manière critique les liens qui unissent le productivisme et le consumérisme. Si l'on veut se défaire de la simple compensation existentielle que constitue la consommation de bon nombre de biens et de services, il importe de partager autrement les gains de productivité et de réduire le temps de travail <sup>41</sup>. En d'autres termes, il s'agit de redéfinir les frontières de la rationalité économique et des rapports marchands et d'œuvrer, ni plus ni moins, à un « après-capitalisme ».

Cette discussion autour de la notion de développement durable anime aussi le mouvement contestataire altermondialiste, et elle éclaire nombre des divergences qui le traversent, en particulier lorsqu'il s'agit de passer de la critique à l'action. Des auteurs et des groupes aux intérêts des plus variés sont réunis sous la bannière de l'opposition au « néolibéralisme », appellation relativement consensuelle qui recouvre en fait largement une mise en question du capitalisme. Tandis que les plus

(36) Serge Latouche, « À bas le développement durable ! Vive la décroissance conviviale ! », in Michel Bernard et alii (dir.), *Objectif décroissance*, Parangon, Paris, 2003, p. 19-26.

(37) Nicholas Georgescu-Roegen, *La décroissance : entropie-écologie-économie*, Sang de la terre, Paris, 1995.

(38) Jacques Grinevald, « L'économie de la décroissance », *L'Écologiste*, n° 8, octobre 2002, p. 69-70.

(39) Ivan Illich, *La convivialité*, Le Seuil, Paris, 1973.

(40) André Gorz, *Capitalisme, socialisme, écologie*, Galilée, Paris, 1991.

(41) Jean-Marie Harribey, *L'économie économe. Le développement soutenable par la réduction du temps de travail*, L'Harmattan, Paris, 1997.



réformistes s'attachent à la notion de développement durable comme norme à poursuivre, dans le cadre d'un « capitalisme équitable », plus respectueux de l'environnement, les radicaux appellent à la fin du développement, à reconsidérer l'organisation et les finalités d'un mode de production qui aurait atteint ses limites. Entre « modernisation écologique et sociale du capital » et « fin du capitalisme », le mouvement altermondialiste est divisé et en quête de modèle susceptible de le fédérer.

### **La dimension sociale du développement durable**

Les institutions et les auteurs qui mettent l'accent sur la « dimension sociale du développement durable » 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 produit intérieur brut (PIB). Outre la possibilité d'aborder classiquement les questions d'équité (en les étendant désormais au domaine environnemental), que cela soit à l'intérieur d'une génération et entre les générations, 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 satisfaire ces besoins. C'est aussi un moyen pour les institutions internationales en charge des questions de développement (Pnud, OCDE, Banque mondiale) de se relégitimer en proposant de nouveaux indicateurs de bien-être ou de richesse et de nouvelles priorités pour les politiques publiques, la question restant posée de savoir s'il s'agit là de réels changements de perspective ou de simples aménagements ne remettant pas en cause la logique économique dominante.

#### **L'approche par les « capacités »**

Depuis 1990, le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) a lancé la perspective du « développement humain », défini comme un processus visant à élargir les potentialités humaines, englobant les libertés politiques, économiques et sociales, le respect de soi, la garantie des droits humains fondamentaux, etc. Cette conception est inspirée des travaux d'Amartya Sen, récompensés par l'attribution en 1998 du prix de sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel, un événement qui a été salué, souvent de manière caricaturale, comme le renouveau des recherches sur l'éthique en économie. Pour appréhender correctement le bien-être des individus, cet auteur propose de ne pas prendre en compte uniquement les biens ou le revenu dont ils disposent, mais de considérer les « 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...), qui sont fournies par les caractéristiques personnelles, les biens possédés et les conditions sociales. À partir de ce mode de raisonnement, certains auteurs recommandent d'édicter des normes de durabilité (des normes sociales minimales), relatives à l'accessibilité ou à l'équité quant à ces « capacités ».

Les travaux d'A. Sen ont inspiré le Pnud dans l'élaboration d'un certain nombre d'indicateurs ; le plus connu est l'indicateur de développement humain (IDH), calculé en faisant une moyenne de trois indicateurs : le PIB par habitant, l'espérance de vie à la naissance et le niveau d'instruction. Le recours à cet indicateur

modifie les représentations et la hiérarchie généralement établie entre pays : ainsi, en 2002, la Suède, classée au vingtième rang mondial par son PIB par habitant, est deuxième par l'IDH ; dans le même temps, les États-Unis passent du deuxième rang mondial du PIB par habitant au quatrième rang de l'IDH. On enregistre le même phénomène pour les pays du Sud.

### L'approche par le « capital social »

L'objectif de la poursuite d'un développement durable est parfois traduit sous forme de transmission à long terme de différentes formes de capital, avec des possibilités – variables selon les diverses conceptions du développement durable – de substitution entre celles-ci. En économie, le débat est vif quant aux possibilités de substitution entre le « capital naturel » et les autres formes de capital productif (v. p. 33 et suiv.). Ce débat s'est élargi avec la prise en compte par des institutions telles que l'OCDE et la Banque mondiale de la notion de « capital social ». À la suite des travaux réalisés par Robert Putnam aux États-Unis durant la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, on définit celui-ci comme l'ensemble des pratiques civiques, des liens interpersonnels, des relations sociales caractérisées par la confiance, laquelle est l'élément central de la thèse de R. Putnam. Le « capital social » apparaîtrait comme un bien collectif jouant un rôle important dans la production du bien-être, en facilitant la coopération ou la coordination entre les individus. Il représenterait même, selon la Banque mondiale, une caractéristique des sociétés, dont il conviendrait de mesurer le progrès ou la régression, puisqu'il conditionnerait les possibilités de développement économique et social. Ces thèses, très controversées, font l'objet d'amples discussions du fait des problèmes théoriques et empiriques qu'elles soulèvent (les réseaux mafieux, par exemple, sont-ils une expression du « capital social » ?). Cela n'empêche pas qu'un certain nombre de critères mesurables soient proposés pour en rendre compte (par exemple, pour reprendre certaines idées de R. Putnam : nombre moyen d'affiliations à un club, nombre d'organisations à but non lucratif pour 1 000 habitants ; pourcentage de ceux qui déclarent que l'« on peut faire confiance à la plupart des gens »...), et l'on pourrait voir apparaître à terme, dans ce domaine, une nouvelle famille d'indicateurs socioéconomiques.

Pour en savoir plus, v. 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 ; Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, coll. « Repères », La Découverte, Paris, 2005 ; Bernard Perret, « Développement social durable : quels indicateurs ? », in Jean-Paul Maréchal et Béatrice Quenault (dir.), *Le développement durable. Une perspective pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2005, p. 341-347.

\*

\* \*

Lancée depuis le début des années quatre-vingt, la notion de développement durable a connu un succès qui ne s'est pas démenti depuis. Il convient cependant de considérer celle-ci au-delà de cette période d'existence récente. On a montré qu'elle s'enracine dans une histoire des controverses économiques déjà fort ancienne. 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. On peut noter qu'à l'heure actuelle, c'est la notion de durabilité qui est essentiellement questionnée, celle de développement faisant l'objet de beaucoup moins d'attention. En dépit de ce que pourraient suggérer les termes, l'expression « développement durable » ne s'apparente que de façon assez lointaine au développement tel qu'il est envisagé et théorisé pour les pays du tiers-monde depuis la fin des années quarante. On peut même dire que la notion de développement durable a participé à la marginalisation de ce champ 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 confrontées aux mêmes limites physiques, celles de la biosphère.

Pour les économistes du courant dominant, le développement durable est le nouvel horizon de la croissance économique et de la régulation marchande. Pour les économistes critiques, le développement durable représente un objectif contradictoire pour la logique capitaliste, tant sur le plan de la répartition des richesses que sur celui de la gestion de l'environnement. On le voit, le développement durable est, au sein de la théorie économique, une notion des plus controversées. Les propositions économiques actuelles en matière de développement durable offrent ainsi un large éventail d'objectifs sociaux assignés et de politiques susceptibles de les atteindre : on va ainsi du soutien à la poursuite de la croissance et de l'accumulation du capital à des remises en cause radicales des catégories, valeurs et objectifs sociaux aujourd'hui dominants, en passant par des propositions d'encadrement ou de « modernisation écologique » du capitalisme. Au-delà de ce débat sur l'orientation souhaitable du changement social, il y a aussi une discussion sur les forces sociales qui sont porteuses d'avenir et sur les moyens d'action qu'elles ont à leur disposition ou qu'on leur prête. Si certains économistes affichent une confiance résolue dans le jeu de la rationalité économique et des prix pour réguler les contraintes sociales et environnementales, d'autres considèrent qu'il importe avant tout de fixer des normes non marchandes pour ce faire. Le débat porte alors sur les acteurs les plus à même de fixer et de faire respecter ces normes : sont-ce les pouvoirs publics ou les acteurs privés, les firmes et les partenariats de plus en plus divers et nombreux avec des ONG ? D'autres économistes, aux références plus explicitement politiques, mettent l'accent sur les mobilisations à réussir et les rapports de force à établir en matière de politiques environnementales et de négociations commerciales. À travers ces différentes discussions, on voit que ce sont aussi la façon de construire le discours économique et la place dévolue à la logique économique dominante au sein de nos sociétés qui sont débattues.

## Le développement durable au niveau international : historique

**1950** : l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) – organisation internationale fondée en 1948, dont le siège est en Suisse – publie le premier rapport sur l'état de l'environnement cherchant à concilier économie et écologie.

**Années soixante** : développement des premiers Accords multilatéraux sur l'environnement (AME), conventions ou protocoles contraignants adoptés par les Nations unies pour faire face aux atteintes à l'environnement. La première génération d'AME, essentiellement sectoriels, concerne des accords portant sur une question unique : par exemple, la préservation de la faune, de la flore, des oiseaux, de l'environnement marin, de l'air...

**1972** :

– Le Club de Rome dénonce, dans un ouvrage intitulé « *Halte à la croissance ?* », qui prône la croissance zéro, les dangers d'une croissance économique et démographique exponentielle du point de vue de l'épuisement des ressources (énergie, eau, sol), de la pollution et de la surexploitation des systèmes naturels. Croissance économique et protection de l'environnement sont perçues comme antinomiques.

– Conférence des Nations unies sur l'environnement humain, à Stockholm. 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 alors l'idée d'un développement qui ne soit pas seulement guidé par des considérations économiques, mais aussi par des exigences sociales et écologiques.

**1972-1992** : développement d'une seconde génération d'AME, qui deviennent transsectoriels et globaux. Seront conclus, entre autres, la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington, 1973), la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1978), ainsi que la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et leur élimination (1989).

**1980** : dans son rapport sur la Stratégie mondiale de la conservation, l'UICN propose l'expression « *sustainable development* », qui sera traduite en français par « développement soutenable », « développement durable » ou « développement viable ».

**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 l'expression « *sustainable development* » en la définissant comme un « développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

**1990** : création du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), chargé de fournir des ressources financières supplémentaires pour traiter les questions environnementales mondiales 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.

**1992 :**

– Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (Cnued) ou premier Sommet de la planète Terre, à Rio de Janeiro. 1) Adoption de la Déclaration de principes relatifs aux forêts et de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, textes juridiquement non contraignants qui affirment les finalités d'action et les principes auxquels se référeront désormais d'autres engagements internationaux et nombre de politiques nationales. Les finalités sont de replacer les êtres humains au centre des préoccupations relatives au développement durable car ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature, notamment par la lutte contre la pauvreté, dans le respect des générations présentes et futures ; de préserver les équilibres planétaires et les ressources environnementales pour un développement à long terme, en infléchissant les modes de développement et en éliminant les modes de production et de consommation non durables au profit de ceux qui sont durables, dont la diffusion doit être favorisée. Les principes sont notamment celui de précaution en matière d'environnement, le principe d'intégration de la protection de l'environnement dans le processus de développement, les principes de responsabilité et de solidarité internationale, celui du pollueur-payeur et celui de participation pour une nouvelle gouvernance. 2) Consolidation des AME de la seconde génération avec l'adoption de deux conventions : la Convention-Cadre sur les changements climatiques (1), dont l'objectif est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (gaz carbonique, méthane, oxydes nitreux, ozone troposphérique, chlorofluorocarbones) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation d'origine humaine du système climatique (les pays de l'OCDE s'engageant à stabiliser, en 2000, leurs émissions de gaz à effet de serre au même niveau qu'en 1990) ; la Convention sur la diversité biologique, qui reconnaît que la conservation de cette diversité est une « préoccupation commune à l'humanité » et qu'elle fait partie du processus de développement. 3) Adoption de l'Agenda 21 : programme global d'actions à mettre en œuvre par les gouvernements, les institutions du développement, les organismes des Nations unies et les groupes des secteurs indépendants dans tous les domaines où l'activité humaine affecte l'environnement, l'Agenda 21 formule 2 500 recommandations d'action pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

– 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. Sans pouvoir de décision ni moyens de contrainte, la Commission agit par recommandations, sur la base des rapports que les États doivent lui faire parvenir.

**1992-2001** : la conférence de Rio facilite la mise en place de nouveaux AME mondiaux – notamment ceux relatifs aux stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs en 1995, l'accord sur la procédure d'information et consentements préalables (PIC) relatif aux produits chimiques dangereux en 1998, la Convention sur les polluants organiques persistants (POP) en 2001 – ainsi que de divers AME régionaux.

**1993** : Conférence mondiale sur les droits de l'Homme, à Vienne. Elle insiste sur le droit des populations à un environnement sain et au développement.

**1994 :**

– Adoption de la Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique.

– Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD), au Caire. Parmi les objectifs fixés : l'accès universel à la planification familiale d'ici à 2015, l'intégration des problèmes d'environnement dans les politiques visant à un développement durable, le renforcement de l'autonomie des

femmes, la prise en compte des facteurs socio-démographiques dans les politiques environnementales.

**1995 :**

– Sommet mondial pour le développement social, à Copenhague : 128 chefs d'État et de gouvernement adoptent la Déclaration sur le développement social visant à faire face, dans tous les pays, à la pauvreté, au chômage et à la désintégration sociale.

– Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, à Pékin. Elle engage la communauté internationale au service de la promotion des femmes.

**1996 :**

– Deuxième Conférence sur les établissements humains, à Istanbul, dite « Habitat II » ou « Sommet des villes ». Adoption de la Déclaration d'Istanbul, qui reconnaît le droit au logement comme partie intégrante des droits de l'Homme et insiste sur la nécessité d'un accès de tous aux systèmes nécessaires à une vie saine (eau potable, assainissement, évacuation des déchets, éducation, transports et autres infrastructures urbaines).

– Sommet mondial de l'alimentation, à Rome. Il affirme le droit de chaque être humain à une nourriture adéquate et à être à l'abri de la faim. Les États s'engagent à éradiquer la faim dans le monde d'ici à 2015.

**1997 :**

– Deuxième Sommet de la planète 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.

– Troisième Conférence des parties à la Convention sur le climat (COP 3), à Kyoto. Adoption d'un protocole à cette convention, dit « protocole de Kyoto », engageant trente-huit pays industrialisés (États-Unis, Canada, Japon, pays de l'Union européenne, pays de l'ancien bloc communiste) à réduire, entre 2008 et 2012, leurs émissions de gaz à effet de serre de 5,2 % en moyenne (soit 8 % pour l'Union européenne, 0 % pour la France) par rapport au niveau de 1990. Introduction des mécanismes dits « de flexibilité », dont les échanges de permis d'émission de gaz à effet de serre avec des pays moins pollués. Au fil des conférences des parties à la Convention climat suivantes (Buenos Aires en 1998, Bonn en 1999, La Haye en 2000), l'application du protocole de Kyoto se heurtera à des difficultés croissantes, notamment pour la mise en œuvre de ces mécanismes de flexibilité.

– Le traité d'Amsterdam fixe à l'Union européenne l'objectif de « parvenir à un développement équilibré et durable » et précise que « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté [...], en particulier afin de promouvoir le développement durable ».

**1998 :** le Conseil européen de Cardiff appelle les différentes formations du Conseil des ministres à intégrer la préservation de l'environnement dans les politiques sectorielles, notamment dans celles de l'agriculture, de l'énergie, des transports, de l'industrie, etc.

**2000 :**

– Adoption du protocole de Carthagène sur la biosécurité. Il permet aux États importateurs de manifester leur volonté d'accepter ou non les importations de produits agricoles contenant des organismes génétiquement modifiés (OGM).

– Sommet du millénaire, à New York. Il fait le point sur l'avancement des travaux engagés à Copenhague en 1995 et adopte la Déclaration du millénaire, dans laquelle sont réaffirmés les « Objectifs internationaux pour le développement » (OID), issus des principales conférences des années quatre-vingt-dix.



**2001 :**

- Le nouveau Président des États-Unis, George W. Bush, annonce en mars qu'il renonce à réglementer les émissions de gaz à effet de serre et affirme son opposition au protocole de Kyoto.
- Troisième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés, à Bruxelles.
- Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, à Durban.
- Sommet européen de Göteborg : les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'Union européenne approuvent la Stratégie européenne de développement durable, qui établit des objectifs de développement durable à long terme et vise notamment le changement climatique, les transports, la santé et les ressources naturelles.

**2002 :**

- Conférence sur le financement du développement, à Monterrey.
- Sommet des Nations unies sur le développement durable, à Johannesburg.

**2004 :** première Conférence mondiale sur les énergies renouvelables, rassemblant 154 pays, à Bonn, en Allemagne, du 2 au 4 juin.

**2005 :**

- Publication, le 17 janvier, du rapport « Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement ». Initié par le secrétaire général de l'Onu en 2002 et soutenu par le Programme des Nations unies pour le développement, le groupe indépendant de 265 consultants internationaux dirigé par Jeffrey Sachs, professeur à l'Université Columbia, propose dix « recommandations clés » afin d'atteindre les Objectifs de développement du millénaire (ODM), affirmant qu'il suffirait d'un investissement de 0,54 % du PNB des pays industrialisés pour y parvenir.
- Publication le 30 mars du rapport « Évaluation des écosystèmes pour le millénaire », rédigé par plus de 1 300 scientifiques à la demande des Nations unies.
- Entrée en vigueur du protocole de Kyoto le 16 février, 90 jours après sa ratification par la Russie.

(1) Sur le problème spécifique du changement climatique et de la lutte contre l'augmentation de l'effet de serre, v. Marie Jaudet, « Le changement climatique : un défi majeur », *Regards sur l'actualité*, n° 277, janvier 2002.

Sources : Regards sur l'actualité, *La Documentation française*, n° 302, juin-juillet 2004 ; site du ministère de l'Écologie et du Développement durable ([www1.environnement.gouv.fr/IMG/pdf/historiques\\_dd.pdf](http://www1.environnement.gouv.fr/IMG/pdf/historiques_dd.pdf)), et actualisation de la rédaction.

CHAPITRE 2

# Les conventions sur le climat et la diversité biologique : instruments de coordination internationale

**CATHERINE AUBERTIN**  
**JEAN-CHARLES HOURCADE**  
**FRANCK-DOMINIQUE VIVIEN**

---

Les deux conventions signées au Sommet de la Terre de Rio en 1992, la Convention-Cadre des Nations unies sur le changement climatique et la Convention sur la diversité biologique (CDB), sont parfois présentées, que ce soit pour les soutenir ou pour en critiquer le contenu, comme l'expression d'une volonté d'instaurer un nouvel ordre écologique mondial.

Il est vrai qu'*a priori*, elles ne visent rien de moins qu'à modifier les relations de l'Homme et de la nature, en redistribuant des droits et des responsabilités entre les États et entre leurs gouvernements et leurs sociétés civiles. Il s'agit d'instaurer des régimes de coordination, des normes de gestion, pour réguler les pratiques humaines, individuelles ou collectives. Cela passe inévitablement par une modification du partage des coûts et des bénéfices de l'usage et de la conservation de l'environnement, modification qui doit elle-même composer avec la dynamique d'un modèle de croissance fondé sur l'utilisation libre des richesses biologiques de la nature et celle de l'atmosphère comme réceptacle des gaz émis par nos consommations d'énergie.

Pour se frayer un chemin dans un contexte où la priorité des politiques internationales était la libéralisation des marchés, ces conventions ont dû affronter un double problème de légitimité. Le premier concerne la réalité même des risques. L'expertise scientifique, sollicitée voire encouragée par les pouvoirs publics, joue ici un rôle d'alerte déterminant. Elle reste cependant hors d'état de fournir des preuves non controversées des risques, alors même qu'attendre ces preuves pour décider, c'est être certain d'agir trop tard. Le second concerne la légitimité des instruments économiques capables de régler les relations entre les Hommes et la nature. Ici, on dénonce un interventionnisme de l'État arbitraire et inefficace ; là, on se refuse à la « marchandisation » de l'environnement. Sur la scène médiatisée des négociations,



effets rhétoriques et postures politiques ont tendance à instrumentaliser les débats scientifiques, au rythme des rendez-vous diplomatiques que sont les Conférences des parties (COP) signataires des conventions.

C'est pour mieux comprendre ces mécanismes que sont analysés ici les chemine-ments des deux conventions, en cherchant à mettre en évidence leurs similarités et leurs différences. À partir des alertes scientifiques qui ont accompagné les différentes étapes de la construction sociale des problèmes dans un contexte politique mouvant, les différents acteurs impliqués seront présentés, et les solutions proposées discutées. On insistera tout particulièrement sur le débat, révélateur des ambiguïtés du développement durable, qui se déroule autour de la « marchandisation » de l'environnement, illustrée par la création d'un marché de permis d'émission de gaz à effet de serre et d'un marché des ressources génétiques.

---

## ■ Entre alertes scientifiques et enjeux de développement

### ■ Des prolégomènes à ne pas oublier

L'émergence des deux conventions et leur insertion dans une problématique de développement durable ne peuvent se comprendre sans revenir au compromis implicite passé lors de la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) à Stockholm, en 1972 (*V. supra*, chapitre 1). Ce compromis était la reconnaissance du fait que les pays en développement n'adhéreront véritablement à des objectifs de protection de l'environnement mondial que s'ils ne se traduisent pas par des contraintes additionnelles à leur développement. C'est ce que traduit le concept d'écodéveloppement<sup>1</sup>, lancé par Maurice Strong, le premier secrétaire général du PNUE, qui lie le ménagement de la nature à l'action contre le sous-développement. Cette conférence marque le début d'une véritable diplomatie internationale dans un domaine qui était jusqu'ici le strict apanage des États. Jusqu'en 1972, la norme était le droit souverain des États d'exploiter leurs ressources naturelles. Seuls des décrets nationaux encadraient les pollutions ou protégeaient des espaces et des espèces remarquables. Au début du siècle, les rares accords transfrontaliers concernaient des voies navigables ou des droits de pêche dans les eaux limitrophes, et ce n'est qu'au début des années soixante-dix qu'apparaissent des traités internationaux destinés à protéger l'environnement, en commençant par la faune, la flore et les paysages. En 1971, la convention de Ramsar porte sur les zones humides

---

(1) Ignacy Sachs, *Stratégies de l'écodéveloppement*, Édition Économie et humanisme/Éditions ouvrières, Paris, 1980.

d'importance internationale ; en 1972, l'Unesco propose une Convention sur le patrimoine mondial, culturel et naturel ; en 1973, c'est la convention de Washington, qui encadre le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Cites). Ces traités sont rédigés par des experts souvent issus d'ONG, en relation avec les réseaux scientifiques, soutenus par les pouvoirs publics.

Cette activité de création institutionnelle autour des questions de ressources naturelles se poursuit de façon imperturbable jusque dans les années quatre-vingt. Elle imprègne aussi les démarches bilatérales. Ainsi, pour la biodiversité, l'Agence américaine pour le développement international, l'Usaid, établit des « profils environnementaux » visant à effectuer un bilan des ressources naturelles dans les pays où l'Agence est présente. Ces profils déboucheront, au début des années quatre-vingt, sur les premiers plans de « stratégie environnementale ». La *Stratégie mondiale de la conservation* de l'UICN date de 1980. C'est dans ce texte de consensus entre le PNUE, le WWF, la FAO et l'Unesco que l'on évoque pour la première fois la notion de développement durable, en inscrivant désormais la notion de conservation dans une perspective de développement et non dans une stricte perspective naturaliste. La stratégie de développement doit s'appuyer sur le maintien des processus écologiques essentiels, la préservation de la diversité génétique, le souci de l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes. La Banque mondiale, le Pnud, la FAO et le WRI créent, en 1985, le Plan d'action forestier tropical (PAFT) afin de réduire le taux de déforestation dans les pays en développement <sup>2</sup>.

Cet activisme international autour du système onusien est bien moins fort du côté de l'énergie et des activités industrielles, qui touchent à des dossiers aussi sensibles que le nucléaire ou les pollutions transfrontalières avec le problème des pluies acides. Cela ne veut pas dire que la prise de conscience des enjeux soit moindre, bien au contraire. Les questions de sécurité énergétique sont très présentes dès le discours sur l'État de l'Union de Nixon, en 1970, et les deux chocs pétroliers ne font que matérialiser le fait que nous entrons dans une période sinon de raréfaction absolue des ressources, du moins de fortes tensions. Celles-ci sont dues à la coexistence de styles de développement « énergivores » dans les pays industrialisés (surtout aux États-Unis et dans les pays communistes), à l'émergence d'un tiers-monde grand consommateur d'énergie (dès 1979, ce point est fortement souligné lors de la Conférence mondiale de l'énergie) et à la polarisation des ressources d'hydrocarbures dans une zone aussi sensible que le Moyen-Orient. À cela s'ajoutent le dossier de l'électronucléaire, filière qui sera bloquée dans beaucoup de pays sur simple présomption de risques (avant même Tchernobyl), et celui des pluies acides, qui

(2) Géraldine Froger et Fano Andrianamahafazafy, « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ? », *Mondes en développement*, 2003/4.



verra un âpre affrontement industriel et politique en Europe autour des directives européennes sur les sources mobiles, qui touchent les carburants, donc l'industrie automobile et le raffinage.

Mais, contrairement aux questions du « vivant », ces dossiers, qui renvoient à des enjeux économiques centraux<sup>3</sup> et mobilisent des secteurs industriels clés, restent une affaire de souveraineté nationale. Il n'y a de coordination internationale formelle qu'autour de l'atome, pour des raisons de sécurité avec l'Agence internationale de l'énergie atomique ou, au sein de l'OCDE, avec l'Agence internationale de l'énergie. Il y a bien, dans les années soixante-dix, les conventions pour les pollutions transfrontalières ou, en 1983, la création, sous l'égide du Pnud et de la Banque mondiale, de l'Esmap (*Energy Sector Management Assistance Programme*), programme technique d'assistance à la gestion du secteur de l'énergie dans les pays en développement, mais rien de vraiment décisif.

Le tournant se fait à partir du milieu des années quatre-vingt, avec la parution du rapport Brundtland, commandé par les Nations unies en 1983, qui popularisera le concept de développement durable et relancera l'effort pour une vision intégrée des questions d'environnement et de développement. C'est une période de convergence d'inquiétudes multiples où se fait sentir une forte nécessité de régulation internationale pour éviter que des régulations discordantes prises par chaque pays ne portent atteinte au marché mondial, chaque gouvernement cédant à ses propres *lobbies*. Il faut en effet réglementer l'accès aux ressources génétiques pour assurer la sécurité alimentaire, mais aussi l'approvisionnement des industries de l'agroalimentaire, de la pharmacie et de ce qui va devenir le secteur des biotechnologies. Il faut traiter la question de la diminution de la couche d'ozone. Surtout, il faut affronter les questions de sécurité énergétique avec la conjonction de Tchernobyl et d'une guerre des prix qui fait plonger ceux du pétrole et renforce les risques d'une dépendance accrue du monde industriel vis-à-vis des pays qui en sont producteurs et exportateurs.

Le déclenchement du processus se fait à l'occasion de l'« affaire » de l'effet de serre (*V. infra*). Ce n'est que trois ans après la conférence de Villach (1985), où les experts de l'OMM et du PNUE présentent un premier chiffrage du réchauffement de la planète à l'horizon 2100, que le G 7 (où siègent George Bush père et Margaret Thatcher) lance à la fois l'idée du Giéc (Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat) et l'inscription d'une convention sur le changement climatique à l'ordre du jour de la Conférence des Nations unies à Rio de Janeiro, en 1992, pour le vingtième anniversaire de la conférence de Stockholm. Sont aussi prévues une convention sur la diversité biologique, qui récupèrera dans sa préparation les travaux d'un groupe créé en 1987 par le PNUE pour étudier une convention « parapluie »

(3) On doit se rappeler que l'ampleur de la rente pétrolière mondiale est de l'ordre du PIB de la France.

englobant tous les accords concernant la conservation de la nature, et une convention sur la déforestation, qui échouera très vite.

Du point de vue politique, l'important est que tout cela soit inscrit dans une problématique de développement durable (donc avec un enjeu Nord-Sud très important) et que des discussions ayant trait à un secteur aussi sensible que l'énergie soient désormais placées sous une égide onusienne. Il reste maintenant à expliquer rapidement les raisons d'une telle évolution stratégique pour l'OCDE, et principalement pour les États-Unis.

### ■ Le réchauffement climatique : signification d'une alerte réussie

Le mécanisme de l'effet de serre est scientifiquement établi depuis plus d'un siècle. La concentration en gaz à effet de serre (GES) empêche l'atmosphère de renvoyer vers l'espace la totalité de l'énergie solaire absorbée par la Terre, ce qui permet de maintenir une température compatible avec la vie. Cependant, une concentration accrue de GES, en renforçant cet effet de serre, bouleverse ces échanges, qui assurent une température extraordinairement stable depuis plus de 10 000 ans (variations moyennes de moins de 1° C), avec pour conséquence une tendance au réchauffement climatique qui modifierait radicalement les conditions de la vie sur Terre.

C'est donc en 1985, à Villach, en Autriche, que les experts chiffrent à plus de 0,5° C l'augmentation de la température moyenne du globe depuis le milieu du siècle dernier. Le premier rapport du Giec (1990) corrobore ce diagnostic, de même que les tendances au réchauffement sur l'ensemble du XXI<sup>e</sup> siècle. Le deuxième rapport (1995) confirme le rôle qu'y jouent les activités humaines et aborde la question des impacts du réchauffement, de même que celle des coûts des politiques de maîtrise des émissions. Le troisième rapport (2001) révisé à la hausse les risques de réchauffement et met en évidence la possibilité de scénarios dans lesquels les émissions anthropiques pourraient être plus fortes que celles considérées dans les rapports précédents. Il importe ici de rappeler que les rapports du Giec font le point des connaissances sur le dossier climat en faisant état des sujets d'accord et de controverse, sous le contrôle d'une assemblée où sont présents tous les pays signataires de la Convention climat, y compris les États-Unis et l'Arabie saoudite, qui en vérifient la sincérité.

L'effet de serre est donc une menace bien établie, mais les incertitudes restent importantes quant à son rythme et aux impacts qui en découleront. Va-t-on vers des changements lents auxquels l'humanité pourra s'adapter, vers des chocs locaux (grandes sécheresses, événements extrêmes) mais qui pourraient déclencher des mouvements importants de population, donc des tensions politiques fortes, vers de vraies ruptures



comme le ralentissement de la circulation thermohaline<sup>4</sup> dans l'Atlantique Nord, qui refroidirait brutalement le climat en Europe ? Ces incertitudes sont tout aussi importantes concernant les choix technologiques à effectuer pour réduire les émissions, avec bien sûr, ici, l'équilibre entre risques climatiques et nucléaires.

Ayant choisi, par fonction, d'explicitier toutes leurs hypothèses et de tenir compte de l'imprévisibilité des phénomènes, les scientifiques ont paradoxalement prêté le flanc aux polémiques, l'importance des marges d'incertitude pouvant être alors utilisée dans les mises en scène médiatiques où, d'un côté, on déqualifie le dossier aux yeux des profanes<sup>5</sup> et où, de l'autre, on joue sur des images de catastrophe et on manipule la compassion. Cette facilité à jouer sur les deux registres n'en rend que plus surprenante la rapidité avec laquelle le G 7 a accepté de faire de ce dossier un élément important de l'agenda diplomatique. L'une des raisons est bien entendu le fait que, pour une part importante des experts internationaux et des élites de pays clés (Royaume-Uni, Europe du Nord, États-Unis), le réchauffement climatique représente un risque réel. Tony Blair dira plus tard qu'il est une menace plus grande que le terrorisme pour la sécurité internationale. Une deuxième raison est que ce dossier constitue un exemple parfait de l'interdépendance qui lie désormais les activités humaines. À l'instar du protocole de Montréal sur les substances qui détruisent la couche d'ozone, signé en septembre 1987, c'est un archétype de la notion de bien public global, mais touchant désormais, *via* l'énergie, le cœur du système industriel.

Le point central qui va déterminer la suite du processus est le fait que le Président Bush père, dont le pays est *a priori* si mal à l'aise sur ce terrain (les États-Unis représentent 26 % de la consommation mondiale d'énergie pour 4,5 % de la population, et l'Américain moyen émet vingt-cinq fois plus de dioxyde de carbone qu'un Africain), donne son aval au lancement d'une Convention climat sous l'égide des Nations unies. La raison de fond est l'appréciation des risques géopolitiques de la dépendance pétrolière des États-Unis, qui s'est aggravée depuis l'époque Nixon. Un accord mondial sur le climat, incluant l'Urss et surtout la Chine et l'Inde, serait un bon moyen d'organiser la transition postpétrolière et, *de facto*, une augmentation des prix intérieurs de l'énergie aux États-Unis, sans distorsion de concurrence si ce relèvement s'appliquait à tous. On se rapportera ici au discours de James Schlesinger, ancien secrétaire américain à la Défense et à l'Énergie et ancien directeur de la CIA

(4) L'écoulement sub-superficiel d'eau chaude dans l'Atlantique Nord donne à l'ouest de l'Europe ses hivers modérés. L'eau chaude est attirée vers le nord pour remplacer l'eau salée froide qui plonge vers le fond de l'océan en divers endroits du nord de l'Atlantique Nord.

(5) V. la publicité dont a bénéficié le livre de Bjorn Lomborg, *The Skeptical Environmentalist* (L'écologiste sceptique), en 2001, pourtant dénoncé comme malhonnête par la communauté scientifique.

sur les questions d'équilibre énergétique mondial au XXI<sup>e</sup> siècle, qui signale bien que l'alternative est le pari d'un contrôle militaire au Moyen-Orient <sup>6</sup>.

Au total, ce qui est en jeu, outre la stabilité mondiale, c'est le contenu même de nos modèles de civilisation industrielle : contenu matériel de la croissance, dynamique des transports, besoins de mobilité et formes urbaines, type d'habitat, technologies fondées sur l'exploitation de stocks plutôt que sur des flux renouvelables. C'est à la fois une nouvelle frontière technologique à ouvrir et un questionnement sur nos modes de consommation. Crise écologique, énergétique et crise de civilisation sont intimement liées.

La négociation internationale qui se noue dès la fin des années quatre-vingt va pouvoir mettre à profit une caractéristique que ne possède pas le dossier biodiversité, le fait de se prêter à la quantification et à la modélisation numérique. Même si c'est avec un degré important d'incertitude, on peut mesurer la composition chimique de l'atmosphère et son impact sur le bilan radiatif de la planète ; de même, on connaît assez bien les consommations d'énergie des pays ; enfin, on peut exprimer des objectifs en niveaux d'émission, en taux de concentration, voire en degré de réchauffement. Même si les conventions de calcul qui permettent d'estimer toutes les émissions en « équivalent carbone » à partir du pouvoir de réchauffement global à cent ans de chaque gaz sont fragiles <sup>7</sup>, elles permettent toutefois d'établir des objectifs chiffrés suffisamment opérationnels.

### ■ Sixième extinction de masse et accès aux ressources génétiques

La décision de négocier une convention relative à la biodiversité à partir de la fin des années quatre-vingt témoigne, comme dans le dossier de l'effet de serre, de conflits d'intérêts sur fond de grande incertitude scientifique. Il devient vite clair que son enjeu, moins directement palpable que la sécurité énergétique, réside dans l'accès aux ressources génétiques et la brevetabilité du vivant. On fonde alors de grands espoirs sur une percée rapide des biotechnologies, en escomptant même un bouleversement économique et social comparable à ce que les pays riches ont connu lors de la révolution industrielle <sup>8</sup>. Avec les progrès du génie moléculaire, le vivant est devenu un enjeu économique, et les ressources génétiques d'un pays sont perçues comme des gisements de biomolécules normalement soumis aux lois de l'offre et de

(6) Jean-Charles Hourcade, « Le climat au risque de la négociation internationale », *Le Débat*, n° 113, janvier-février 2001, p. 137-145.

(7) Hervé Le Treut et Jean-Marc Jancovici, *L'effet de serre. Allons-nous changer le climat ?*, coll. « Champs », Flammarion, Paris, 2004 (nouv. éd.).

(8) Jeremy Rifkin, *Le siècle biotech*, La Découverte, Paris, 1998.



la demande : d'un côté, les pays du Sud disposent d'une riche biodiversité en accès libre et, de l'autre, les pays du Nord possèdent des techniques et des produits industriels permettant de l'exploiter. Le droit suit cette évolution, et le séquençage d'un gène peut être considéré par l'Office américain des brevets comme une innovation, le gène pouvant alors être protégé par un droit de propriété intellectuelle. Les *start-up* fleurissent dans le secteur des biotechnologies et, dans l'euphorie de la « nouvelle économie », les brevets qu'elles déposent apparaissent autant comme des promesses d'innovation que comme des signaux envoyés aux marchés financiers. La représentation d'une molécule, encore inconnue et menacée au fond de la forêt tropicale, qui pourrait guérir toutes les maladies ou améliorer les plantes cultivées est mise en avant pour justifier la conservation de la biodiversité dans son ensemble. Quelques cas très médiatisés, comme le contrat signé en 1991 entre la firme pharmaceutique Merck et l'Institut national de la biodiversité du Costa Rica portant sur la fourniture de quelques milliers d'échantillons biologiques en contrepartie de plus d'un million de dollars, achèvent de crédibiliser cette croyance en un nouvel Eldorado, en une ruée vers l'« or vert », comme on désigne parfois les ressources génétiques. La fièvre monte et les procès en « biopiraterie » se multiplient.

Le terme « biodiversité » est issu de la contraction de « diversité biologique ». Ce néologisme a marqué le passage d'un concept scientifique rendant compte du moteur de l'évolution de la vie sur quelques millions d'années à un problème d'environnement global et d'épuisement de ressources naturelles à gérer en urgence. Des biologistes et des écologues, derrière Edward Wilson<sup>9</sup>, rejoignent le débat sur le *Global Change* en dénonçant la « sixième extinction de masse » à la fin des années quatre-vingt. À partir d'extrapolations fondées sur la diminution des milieux naturels abritant les plus fortes concentrations d'espèces animales et végétales comme les forêts tropicales, l'extinction des espèces, du fait des activités humaines, se produirait actuellement à une vitesse de 1 000 à 30 000 fois supérieure à celle qui a caractérisé les périodes d'extinction de masse des temps géologiques passés<sup>10</sup>. Ces calculs soulèvent nombre d'objections. Ils portent d'abord sur un nombre incertain d'espèces, les systématiciens estimant qu'il reste environ 75 % à 95 % du travail d'inventaire à réaliser sur un nombre d'espèces compris entre 5 et 30 millions. Ensuite, ils réduisent la biodiversité à des classifications d'espèces, alors que les progrès récents de l'écologie et de la génétique montrent la complexité des relations entre gènes, espèces et écosystèmes, complexité d'autant plus irréductible à une métrique simple et unique qu'elle renvoie aux liens entre pratiques sociales et dynamiques écologiques, que les rhétoriques conservationnistes tendent à occulter. En effet, la diversité biologique que l'on connaît aujourd'hui sur Terre provient de

(9) Edward O. Wilson, *La diversité de la vie*, Odile Jacob, Paris, 1992.

(10) François Ramade, *Le grand massacre. L'avenir des espèces vivantes*, Hachette, Paris, 1999.

l'évolution naturelle des milieux, mais aussi des activités de sélection des espèces et de modification des écosystèmes menées par les sociétés humaines depuis plusieurs milliers d'années. Si le nombre d'espèces domestiques est relativement faible par rapport à celui des espèces sauvages, l'importance qu'elles revêtent pour les sociétés humaines est très grande, en tant que base pour l'alimentation ou d'autres besoins (production de fibres, usages pharmaceutiques, cosmétique, etc.). On rappellera aussi le caractère primordial, pour l'organisation des sociétés, des fonctions écologiques (épuration des milieux, régulation climatique, etc.) assurées par les écosystèmes.

On comprend alors que les chercheurs peinent à ériger un *corpus* scientifique commun sur la biodiversité. Les savoirs ne sont stabilisés dans aucune de ses dimensions – écologique, économique, politique – et dans aucune des disciplines qui en traitent. Les connaissances sur les gènes, les espèces et les écosystèmes sont actuellement en pleine recomposition. Si la diversité du vivant est un fait bien établi, la mesure de l'érosion de la biodiversité, les seuils au-delà desquels la capacité de résilience des systèmes vivants serait perdue, le rôle fonctionnel de la biodiversité dans la dynamique des écosystèmes et sur les grands équilibres de la planète, les priorités et les outils de la conservation restent mal connus. Les dimensions sociales de la problématique complexifient plus encore la compréhension des tenants et des aboutissants de l'érosion de la diversité biologique.

Dans son rapport à l'expertise, la Convention sur la diversité biologique et la négociation qu'elle encadre souffrent d'un double handicap, à savoir la difficulté de définir l'objet « biodiversité » et l'impossibilité de recourir à des normes de calcul consensuelles pour rendre compte de son évolution. Sans doute également la communauté des sciences du vivant ne dispose-t-elle pas des mêmes moyens que celle des sciences de l'univers pour se faire entendre sur les plans médiatique et politique. Les capacités d'auto-organisation des naturalistes sont moindres que celles des physiciens, et le manque d'un organisme comparable au Giec, susceptible de fournir une expertise scientifique globale, se fait cruellement sentir. Le lancement d'une consultation pour une étude de faisabilité d'un mécanisme scientifique d'expertise sur la biodiversité a été décidé, suite à la conférence internationale qui s'est tenue à l'Unesco à l'initiative de la France, en janvier 2005. Les modalités de cette expertise sont actuellement en discussion. Au total, contrairement au cas de l'effet de serre, il n'y a pas d'accord sur des mesures et des diagnostics communs qui permettraient de fixer des objectifs simples. Cela rend plus difficiles encore les discussions sur le régime à mettre en place et les incitations économiques à faire émerger pour répondre au problème. La biodiversité n'est pas réductible à un système de biens hiérarchisables par un même système de valeurs, qu'il soit écologique ou monétaire. De plus, l'Homme fait partie de la biodiversité, il la détermine



autant qu'il en est dépendant. La distinction entre gestionnaires (les agents économiques, humains) et objets à gérer (des êtres vivants non humains) ne va pas de soi <sup>11</sup>.

Les causes de l'érosion de la biodiversité sont principalement liées aux modes d'occupation des sols et d'exploitation des ressources. La forte médiatisation autour de la déforestation – 11,5 % des forêts ont disparu entre 1961 et 2000 – fait prendre conscience de l'irréversibilité de la disparition des ressources biologiques. La question est de savoir dans quelle mesure ces ressources constituent un patrimoine commun, dans un contexte où, nous l'avons vu, le Nord détient les biotechnologies, et le Sud la majorité des ressources biologiques. En 1983, un engagement international sur les ressources phytogénétiques, proposé par la FAO, avait défendu la notion de patrimoine commun de l'humanité, le principe de libre accès aux ressources et celui du « droit des agriculteurs ». La reconnaissance et la rémunération du travail des communautés indigènes et des paysans, qui, depuis des siècles, sélectionnent et améliorent les plantes, avaient fait l'objet de deux conférences de la FAO, en 1989 et en 1991. Au sein de ces négociations, de violents conflits opposèrent les pays en développement, fournisseurs de matières premières, et les pays exportateurs de variétés améliorées, qui réclamaient des protections sur leurs produits. Ces conflits trouveront toute leur expression avec la formidable expansion des biotechnologies et des techniques de traitement de l'information.

La biodiversité est donc une notion en débat, un objet hybride, à la fois naturel et social car indissociable des représentations sociales et des pratiques humaines et techniques. Pourtant, un consensus semble acquis : il est urgent d'agir, localement et globalement, pour limiter les pertes en matière de biodiversité, sous peine de perdre les espèces charismatiques (le panda, la baleine...), mais surtout de remettre en cause les grands équilibres de la biosphère et de condamner le potentiel d'adaptation des différentes formes de vie aux changements à venir.

---

## ■ L'esprit et le contenu des conventions

Une convention est un traité international qui lance un processus de négociation sur sa traduction pratique. Ce processus a sa vie propre, soumis aux aléas des cycles de vie politique internes à chaque pays, des mouvements de l'opinion publique, des jeux médiatiques et de compromis diplomatiques tactiques. On ne peut comprendre le contenu et le sens des essais de mise en pratique des conventions signées au Sommet de la Terre de Rio, en 1992, sans tenir compte de cette réalité,

---

(11) Olivier Godard, « Les conditions d'une gestion économique de la biodiversité : un parallèle avec le changement climatique », *Cahier du laboratoire d'économétrie de l'École polytechnique*, n° 2005-018, Paris, 2005 (<http://ceco.polytechnique.fr>).

qui ne fait que traduire les rapports de force idéologiques, politiques et économiques qui ont prévalu depuis deux décennies.

### ■ La Convention climat et le protocole de Kyoto

La Convention sur le changement climatique vise à stabiliser les concentrations de GES à un niveau qui empêche toute « perturbation anthropique » dangereuse du système climatique, mais elle n'inclut aucune obligation quantifiée contraignante. Cela est dû au fait que le projet de taxe mixte carbone-énergie<sup>12</sup>, préparé par la Commission européenne pour forcer les États-Unis à une discussion sérieuse, sera abandonné deux semaines avant la conférence de Rio, en 1992. La France lui a porté un coup décisif en exigeant une taxe carbone pure, que ses voisins rejetaient pour éviter la relance du nucléaire. La fracture européenne sur le nucléaire se doublait de réticences devant des limitations de souveraineté fiscale et d'une pression des industriels contre une taxe décidée à Bruxelles, mais dont le recyclage eût été laissé à la discrétion des États, cela sans garantie que l'Organisation mondiale du commerce autoriserait la levée des droits de douane pour prévenir les distorsions de concurrence.

Le tournant décisif s'opéra lorsqu'il fallut démontrer aux pays en développement que les pays riches étaient prêts à assumer leurs responsabilités passées dans la transformation du climat. La solution fut trouvée grâce à un pur geste diplomatique par lequel ceux-ci s'engageaient à retourner en l'an 2000 à leur niveau d'émissions de 1990. Il s'agissait d'une simple déclaration d'intention, mais, à l'insu de bien des protagonistes, ce fait acquis diplomatique aura structuré l'évolution vers un accord autour de quotas d'émission qu'aucun gouvernement ne réclamait. Avec des quotas, en effet, on ignore *ex ante* les coûts économiques supportés *in fine* : incertitudes sur la croissance, sur les performances techniques ou sur l'acceptabilité politique des mesures. C'est pourquoi il y a un accord quasi total parmi les économistes pour leur associer des mécanismes de permis d'émission négociables par lesquels un pays peut limiter les mécomptes d'objectifs mal ciblés. Une taxe présente l'intérêt de fixer la dépense consentie, mais elle se heurte à la montée des réflexes antifiscalité, alors même qu'en taxant les émissions, elle permet de baisser d'autres prélèvements obligatoires (les charges sociales, par exemple) et de transférer aux pays importateurs une plus grande part de la rente pétrolière. Mais elle est médiatiquement impopulaire et ne recevra pas un soutien massif des ONG environnementales.

---

(12) Pour ne pas être accusée de vouloir relancer le nucléaire à l'occasion de l'affaire climatique dans un contexte de vif rejet du nucléaire en Allemagne et en Italie, la Commission proposa une taxe assise pour moitié sur les consommations énergétiques, et pour moitié sur les émissions de carbone. Cette taxe avait pour justification de pousser à l'économie d'énergie quelle que soit la source primaire utilisée.



À Berlin (1995), lorsqu'il fallut réexaminer les « engagements » de Rio, la logique des quotas s'imposa naturellement sous la pression des ONG et de l'Allemagne, puissance organisatrice. En affichant une baisse de 25 % de ses émissions en 2010 par rapport à 1990, chiffre qui intégrait les réductions gratuites découlant de la restructuration en Allemagne de l'Est, elle protégeait son compromis interne (pas d'écotaxes pour les industriels) et devenait le héraut de la vertu environnementale. La délégation américaine, qui avait pour mandat de refuser le principe des quotas, dut faire volte-face. Ainsi était ouverte la voie à un mécanisme de marché de permis d'émission qui sera arrêté à Kyoto.

Dans le protocole de Kyoto (1997), les pays dits « de l'annexe B » (OCDE, Europe de l'Est, Russie) prennent l'engagement juridiquement contraignant de réduire globalement leurs émissions de 5,2 % sur la période 2008-2012 par rapport à 1990. Ces objectifs sont répartis par pays, et le protocole prévoit la mise en place de trois « mécanismes de flexibilité », dont le principal est le marché international de permis d'émission négociables (PEN). N'accèdent à ce mécanisme que les pays de l'annexe B. Il faut bien noter que ce sont les gouvernements qui sont les dépositaires des permis et qu'ils peuvent, à leur convenance, en rétrocéder une partie aux acteurs privés (principalement les industries intensives en énergie).

Ce système est complété par la possibilité d'acquérir des crédits de réduction *via* des projets de réduction d'émission dans un autre pays. Cela peut se faire, entre pays de l'annexe B, par le mécanisme de mise en œuvre conjointe (Moc) de projets. *A priori*, des mécanismes de projets souffrent de coûts de transaction qui les rendent moins attractifs que l'achat sur des marchés, mais ce dispositif fut prévu pour permettre l'accès aux potentiels de réduction n'ayant pas pu mettre en œuvre les dispositifs lourds de mesure et certification qui sont le préalable à l'accès aux marchés internationaux du carbone (Europe de l'Est, Russie). En fait, le Moc est un dispositif essentiellement transitoire qui a une portée stratégique bien moindre que le mécanisme de développement propre (MDP), qui permet la conduite de projets de réduction dans les pays du Sud qui n'ont aucun engagement quantitatif. Le MDP est ainsi censé attirer des fonds additionnels à l'aide publique pour permettre aux pays du Sud d'entrer dans un « développement durable ». Imposé à la dernière minute à Kyoto pour désarmer la menace du G 77 de ne pas voter un accord dans lequel rien de concret n'était prévu dans une perspective de développement et qui lançait un système dont ils étaient exclus, le MDP risque, malgré ses défauts (lourdeur administrative, risque de réductions fictives), d'être le seul moyen de financer des mesures de baisse d'émission dans les pays du Sud tant que ceux-ci n'auront pas pris d'engagement quantifiés.

Bien sûr, le point le plus critique est que ce n'est pas l'accord original obtenu à Kyoto qui sera appliqué. Alors que les objectifs initiaux, derrière leur modestie apparente, impliquaient une baisse de 20 % à 40 % des émissions par rapport au niveau prévu dans les scénarios de référence existant pour les pays de l'OCDE, le retrait des États-Unis par l'administration Bush rend l'efficacité environnementale du dispositif très modeste.

Après Kyoto, en effet, la dynamique politique interne à l'Union européenne a fait que celle-ci, pour que les mécanismes de marché ne soient pas une échappatoire à des efforts domestiques, a voulu imposer une contrainte de « complémentarité » qui a bloqué la négociation sur les modalités d'application du protocole pendant trois ans. Cette condition était politiquement inacceptable non seulement par les États-Unis, mais aussi par le Canada et surtout le Japon, qu'elle pénalisait fortement. Le cycle final de négociation fut reporté à COP 6 (VI<sup>e</sup> Conférence des parties), à La Haye, en 2000, c'est-à-dire l'année même où l'administration Clinton dut négocier en pleine période électorale, donc le dos au mur. Pour essayer d'arracher un accord, l'Europe, après avoir mis en sourdine la contrainte de complémentarité, accepta un temps d'examiner l'inclusion d'un montant important de « puits de carbone » dans le dispositif (forêts, nouvelles pratiques agricoles) mais elle recula, en définitive, devant une telle concession. Après le retrait définitif des États-Unis, l'accord des Russes devenait décisif pour atteindre le *quorum* nécessaire à la mise en œuvre de Kyoto ; de nouveaux « puits de carbone » leur furent alors accordés. Tout cela amoindrit très fortement la pression que Kyoto exercera sur la décarbonisation de l'économie mondiale. Mais le point important est que, après sa ratification par la Russie, ce protocole est désormais entré en vigueur, mettant en place une régulation internationale sur l'environnement réunissant tous les pays sauf deux (États-Unis et Australie).

### ■ La Convention sur la diversité biologique (CDB)

Les objectifs de la CDB sont « 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, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat » (art. 1). Cette formulation introduit des thèmes nouveaux pour la conservation : les droits de propriété intellectuelle, les droits collectifs et indigènes, les ressources génétiques, le commerce, l'équité d'accès<sup>13</sup>.

Pour conserver la diversité biologique et tirer avantage des ressources génétiques, la convention propose d'abord l'abandon de la notion de patrimoine mondial de l'humanité et la reconnaissance de la souveraineté des États. Elle propose aussi une définition des droits d'usage et d'accès, avec la généralisation des droits de propriété intellectuelle sur le vivant (art. 16.5) ; enfin, les droits des populations locales et indigènes sur leurs ressources et leurs savoirs doivent être affirmés (art. 8 j et 15).

(13) Philippe Le Prestre, « The Long Road to a New Order », in Ph. Le Prestre (dir.), *Governing Global Biodiversity. The Evolution and Implementation of the Convention on Biological Diversity*, Aldershot, Ashgate, 2002, p. 311-328.



On peut lire la CDB comme un cadre permettant d'assurer à l'industrie des biotechnologies l'accès aux ressources génétiques, tout en associant les populations locales à leur exploitation commerciale. En effet, la CDB fait la promotion de marchés et de contrats de bioprospection dont les industriels comme les populations locales tireraient des bénéfices. Cette valorisation économique de la biodiversité, *via* des accords entre partenaires publics et privés, est alors présentée comme un moyen privilégié de financer sa conservation. Mais, pour que les pays du Sud touchent des redevances sur les découvertes issues de leurs richesses naturelles, il leur faut à la fois reconnaître les brevets sur le vivant et mettre en place un système juridique qui garantisse leurs droits sur l'accès et l'utilisation de leurs richesses. À la spoliation par la biopiraterie, la CDB oppose un partage des bénéfices de la biodiversité, grâce à la mise en place de droits de propriété sur les ressources – souveraineté nationale, droits de propriété intellectuelle, droits des communautés autochtones et locales.

Les conférences successives des parties signataires n'arriveront pas à intégrer la problématique des forêts, qui sera traitée à part, au sein du Forum intergouvernemental sur les forêts (FIF). Dès 1995, un groupe de travail se penchera sur la prévention des risques biotechnologiques, sujet très sensible du fait de la diffusion des OGM. Le protocole de Carthagène sera signé en janvier 2000, à Montréal. Il permet de limiter les importations jugées porteuses de risque, même quand ce dernier n'est pas scientifiquement démontré, et fait donc jurisprudence dans la reconnaissance du principe de précaution. Ce protocole biosécurité présente un caractère contraignant et contient une clause de sauvegarde qui précise que son application n'a pas à être subordonnée aux autres accords internationaux, y compris aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Les résultats des autres conférences restent modestes. Une importance grandissante est ainsi accordée aux revendications des « populations locales et indigènes ». Un atelier est créé en 1996 pour étudier l'application de l'article 8 j à propos de la protection des savoirs traditionnels et demander un statut d'observateur à l'OMC. Il deviendra un groupe permanent deux ans plus tard et demandera un statut d'observateur auprès de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), chargé par la CDB de mettre en place des droits de propriété intellectuelle adaptés aux ressources biologiques et aux savoirs locaux. De la même façon, il faudra attendre la conférence de Nairobi, en 2000, pour que le panel d'experts sur le partage des avantages devienne un groupe permanent. La contrainte de la CDB s'exprime ici : pour faire reconnaître le partage des avantages, les États doivent déployer de grands efforts pour créer les législations *sui generis* prévues en 1995 par l'OMC, dans les accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (art. 27.3 des Adpic). Ceux-ci sont nécessaires pour encadrer l'accès et l'usage de ressources dans des situations où le savoir est le plus généralement collectif et accumulé sur des générations. Malgré l'adoption des lignes directrices de Bonn, en octobre 2001, seulement 16 parties sur 188 avaient fourni un rapport

thématique sur leur politique d'accès et de partage des avantages en 2004. La question exacerbe les frustrations des pays du Sud <sup>14</sup>.

La CDB est par ailleurs fortement contrainte par des conflits de compétences et d'intérêts avec d'autres institutions : au sein du PNUE, bien sûr, avec le FIF et la Convention climat, qui ont tendance à réduire la biodiversité à l'exploitation forestière ou au rôle d'infrastructure naturelle de lutte contre l'effet de serre. Concernant la protection des ressources biologiques, les conflits sont ouverts avec la FAO, qui prône, *via* le traité international sur les ressources phytogénétiques utiles à l'alimentation et à l'agriculture, signé en 2001, un accès libre aux ressources contre un partage multilatéral des avantages de la biodiversité, alors que la CDB veut restreindre l'accès aux ressources pour contraindre au partage bilatéral des avantages. À l'OMPI s'affrontent les partisans des droits privés et des droits communautaires. Enfin, les conflits les plus importants s'expriment à l'OMC, que ce soit dans le cadre des Adpic ou pour l'application du protocole biosécurité, toute protection *sui generis* pouvant être dénoncée comme contraire au principe de libre circulation des marchandises.

---

## ■ Privatisation et « marchandisation » de biens communs ?

63

On voit donc que, dans les deux conventions, les choix effectués pour restreindre l'accès libre à un bien commun privilégient le recours à des mécanismes de marché, même si c'est sous des formes différentes : permis d'émission négociables de GES, droits de propriété intellectuelle pour la commercialisation des ressources génétiques. Or, la légitimité de telles solutions, appuyées sur les recommandations de la théorie économique dominante et soutenues par les institutions internationales, est souvent mise en cause par des mouvements d'opinion importants.

D'un côté, on peut soutenir, comme le fait l'OCDE, que la définition de droits de propriété permet d'imputer plus précisément la responsabilité des effets environnementaux négatifs et de déterminer qui devrait être rémunéré pour son action de protection. En l'absence de tels droits de propriété, les usagers peuvent n'être que faiblement incités à protéger une ressource ou un milieu naturel, voire être poussés à l'exploiter au maximum ; c'est l'image de la « tragédie des communaux » <sup>15</sup>. L'expérience des pays à économie planifiée (très faible efficacité énergétique, faible maintenance des installations nucléaires, dégradation de la Caspienne, quasi-assèchement de la mer d'Aral)

---

(14) Yann Guillaud, *Diversité biologique et développement durable*, Karthala-Unesco, Paris, 2005.

(15) Garrett Hardin, « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, n° 3859, 13 décembre 1968, p. 1243-1248.



fournit bien des exemples des conséquences d'un manque de lisibilité quant aux responsabilités. Théoriquement, en économie de marché, les « externalités » doivent être internalisées soit par le biais d'une taxe, soit par la création de droits de propriété, les mécanismes de marché conduisant alors à une situation socialement préférable.

De l'autre, certains voient dans de tels instruments le simple accompagnement des politiques néolibérales qui, après plusieurs « cycles » du Gatt, ont conduit à la création de l'Organisation mondiale du commerce. Il s'agirait donc de renforcer le capitalisme en étendant la sphère d'intervention des firmes multinationales à ce qui relevait jusqu'à maintenant du non-marchand, ce qui serait à terme contradictoire avec un mode de régulation plus respectueux des Hommes et de l'environnement. « Droits à polluer », « marchandisation du vivant » constituent autant d'éléments rhétoriques qui ponctuent les sommets et contre-sommets de la mondialisation.

En fait, une analyse plus circonstanciée montre que les mises en scène opposant partisans et adversaires du marché sont assez trompeuses et qu'il convient de se demander en quel sens les institutions de régulation qui se mettent en place créent véritablement des « marchés » et quel rôle elles confient aux États et aux autorités publiques internationales.

#### ■ Les permis d'émission négociables : « droits à polluer » ou autorisations administratives ?

Tel que l'a défini John Dales <sup>16</sup>, un système de permis d'émission négociables est un instrument administratif de régulation dans lequel on introduit de la flexibilité pour permettre aux acteurs privés de s'adapter au moindre coût aux objectifs environnementaux fixés par la puissance publique, celle-ci étant dans l'incapacité d'affecter à chacun des contraintes justement réparties, c'est-à-dire de garantir une situation où aucun des acteurs n'est indûment pénalisé. L'économiste canadien note avec insistance qu'un tel mécanisme n'a pas grand-chose à voir avec un « marché » habituel et qu'il s'agit plutôt d'une procédure de planification – on détermine de manière centrale une réduction des quantités de polluants – à laquelle se trouve associé un système d'échange de quotas attribués pour une période donnée et correspondant à la quantité totale de polluants autorisée. Les pouvoirs publics n'établissent donc pas de « droits » équivalents à un droit de propriété sur une terre, mais fixent une autorisation provisoire d'émettre, avec des règles d'attribution et d'échange des quotas d'émission. Ils doivent connaître les échanges entre acteurs privés et contrôler si leurs rejets effectifs de polluants correspondent aux autorisations d'émission qu'ils

(16) John Dales, *Pollution, Property and Prices. An Essay in Policy Making and Economics*, Toronto University Press, Toronto, 1968.

possèdent. S'ils le jugent souhaitable, ils peuvent aussi agir comme courtiers sur le marché pour contrôler le prix des quotas.

Avant de porter un jugement moral ou politique sur ce mécanisme (permet-il aux « riches », qui pourront payer, de rejeter les contraintes réelles sur les « pauvres » ?), il faut le comparer à ses alternatives. La première est celle d'une taxe, qui a l'avantage de ne pas supposer une allocation préalable des quotas et de garder le symbole d'un bien public indivis ; mais une taxe, elle aussi, a des impacts différents sur les « riches » et les « pauvres ». Dès lors, la question centrale ici est celle des moyens de compenser dans les deux cas ces effets redistributifs négatifs, en mobilisant une partie du revenu des taxes ou des permis vendus aux enchères. La seconde est celle des normes techniques qui, parce qu'il n'y a pas de paiement, paraissent constituer le symbole même des outils qui ne relèvent pas du marché. Or, à bien y regarder, ces normes ne sont que des « droits à polluer » gratuits et, dans une négociation avec les pouvoirs publics, il est naturel que les *lobbies* les mieux organisés les négocient à leur avantage et en tirent de nouvelles sources de rentes. Les effets redistributifs seront tout aussi importants que dans les deux solutions précédentes, *via* l'augmentation des prix des produits, mais cette fois, il n'y aura pas le produit des taxes ou des permis pour les compenser. Il est d'ailleurs symptomatique que cette solution, avancée par les milieux les plus critiques vis-à-vis des solutions de marché, ait la faveur d'une grande partie des milieux industriels, parfois sous la formule dite des « accords volontaires ».

La vraie question à poser est celle de la transposition de ce modèle dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, qui est, par essence, planétaire, et de la façon dont les problèmes peuvent être réglés par l'unique instance de régulation publique existant à l'échelle internationale, la réunion des parties au protocole de Kyoto (MOP). Quelle doit être la quantité totale d'émissions de dioxyde de carbone autorisée ? Quelles règles d'attribution des quotas transférables entre les pays ? Quelles mesures prendre en cas de non-respect de leurs engagements par les pays ? Si la première question relève très clairement d'un compromis politique entre plusieurs visions des objectifs souhaitables pour une période donnée, les deux autres renvoient à une conjonction plus complexe de considérations.

La question des règles d'attribution entre pays est surtout celle de la participation des pays du Sud à des engagements réels de réduction. Dans le protocole de Kyoto, le principe de la responsabilité commune mais différenciée a permis d'éluider le problème. Mais il va resurgir nécessairement pour la période post-2012, à la fin des engagements couverts par le protocole. Ce n'est pas ici le principe des permis négociables qui pose problème puisque, à la suite de Michael Grubb <sup>17</sup>, une partie notable des

(17) Michael Grubb, Tom Tietenberg *et alii*, « Greenhouse Gas Emissions Trading. Defining the Principles, Modalities, Rules and Guidelines for Verification, Reporting & Accountability », United Nations Conference on Trade and Development, 1998.



intellectuels du tiers-monde y voit la seule façon réaliste d'organiser des transferts de fonds significatifs et moins aléatoires que par l'aide publique au développement. La vraie difficulté réside dans le fait qu'avec des arguments éthiques, ils plaident, à la suite d'Anil Agarwal et Sunita Narain<sup>18</sup>, pour une répartition des quotas par pays en fonction du nombre d'habitants, chaque individu bénéficiant d'une même quantité de carbone à émettre. Bien sûr, une telle règle se traduirait par des contraintes inacceptables pour les pays de l'OCDE. Or, la légitimité éthique d'une règle de répartition par tête peut naturellement être discutée<sup>19</sup>, et celle du principe des « droits du grand-père », soutenue par les pays riches, n'est pas nulle du fait que les générations de ces pays ne sauraient être pénalisées rétroactivement pour les émissions passées de leurs ancêtres sur un mécanisme dont ils n'étaient pas informés.

La question éthique est probablement sans solution au plan théorique et on ne sortira de l'impasse qu'elle recèle sans prendre en considération les conséquences pratiques des diverses formules proposées. Un bon exemple est la question de l'« air chaud » (*hot air*), c'est-à-dire du surplus de quotas reçus par la Russie à Kyoto en sus de ses émissions de référence ; ce surplus, dû à la récession économique du pays après 1990, lui donne la possibilité de mettre sur le marché des réductions « fictives ». Discuter de cette situation sur un plan moral, ou sur celui de la légitimité environnementale du commerce de cet « air chaud », c'est s'exposer au contre-argument selon lequel les tonnes de carbone non émises en raison d'un moindre niveau de vie contribuent tout autant à la protection de l'atmosphère que des tonnes « abattues » par des programmes d'efficacité énergétique ou de baisse des énergies fossiles dans l'offre d'énergie. En revanche, il est clair que la mise sur le marché de l'« air chaud » fera baisser les prix, annihilant ainsi le caractère incitatif du système. Or, cette attribution excédentaire de quotas ne saurait être vue comme une aberration exceptionnelle. Elle peut en effet se reproduire à chaque entrée de pays importants comme la Chine et l'Inde. Il est en effet probable que, pour déclencher leur entrée dans le système, les quotas seront alloués de façon généreuse et que tout infléchissement à la baisse de leurs taux de croissance économique se traduira par des allocations excédentaires, créant une instabilité chronique du marché. Il y a des solutions pour pallier de tels risques, comme des prix planchers du carbone ou des règles de réinvestissement du produit de la vente d'« air chaud » sur des opérations de baisse des émissions de carbone. Mais, au total, cela nous éloigne à la fois d'un mécanisme « pur » de marché et de l'application mécanique de principes éthiques.

(18) Anil Agarwal et Sunita Narain, *Global Warming in an Unequal World. A Case of Environmental Colonialism*, Centre for Science and Environment, New Delhi, 1991.

(19) Olivier Godard, « Sur l'éthique, l'environnement et l'économie. La justification en question », *Cahier du laboratoire d'économétrie de l'École polytechnique*, Paris, 2000, 46 p.

La nécessité d'organiser les échanges se retrouve aussi au niveau national, puisqu'il appartient à chaque gouvernement de procéder à la répartition de tout ou partie des droits d'émission en fonction de critères de son choix. Le risque est alors, sauf si les quotas sont vendus aux enchères, d'aboutir à des aides publiques déguisées et à des distorsions de concurrence. On observe pour l'instant une grande diversité d'approches selon les pays de l'OCDE, les secteurs couverts, les méthodes d'allocation des quotas et la palette d'instruments qui est associée à cette politique de régulation des émissions de dioxyde de carbone. Au niveau européen, cette répartition ne concerne, dans un premier temps, que les grosses firmes industrielles de l'électricité, du pétrole, de l'acier, du fer et de la chimie. Les émissions liées à l'usage des transports routiers ou aux comportements des citoyens ne sont pas directement prises en compte. Les entreprises doivent donc composer non avec un marché spontané, mais avec des règles du jeu évolutives sur la scène internationale et des interventions administratives fortes à l'échelle nationale.

L'incertitude est donc réelle sur l'avenir précis du système d'échange de permis d'émission de GES. Il dépendra bien sûr de la montée de la prise de conscience de la question du changement climatique, mais aussi de la géopolitique de l'énergie ou des liens avec l'OMC, ou encore de la réforme du financement international du développement. On est bien loin, aujourd'hui, de l'image attractive pour les uns, repoussoir pour les autres, d'un marché qui se déploierait aisément. Il s'agit bien d'un système d'échange très largement encadré, d'un outil « local » dans un dispositif plus large, fait de compromis politiques plus ou moins cohérents, mais exprimant les tensions internes de la communauté internationale.

#### ■ Le commerce de ressources génétiques : un ensemble disparate de contrats bilatéraux

Le « marché » attendu par les instances de régulation dans le cadre de la CDB diffère du système précédent. Il ne s'agit pas de distribuer des quotas d'émission, mais de reconnaître des droits de propriété intellectuelle préalables à la commercialisation de ressources biologiques. Le modèle économique sous-jacent est celui de la négociation bilatérale spontanée – dite « coasienne », du nom de Ronald H. Coase<sup>20</sup> – au cours de laquelle les propriétaires de ressources génétiques et de savoir-faire sur celles-ci s'entendraient sur un objet de transaction et le montant d'une juste compensation. On pense par exemple aux activités de bioprospection, orientées vers les produits pharmaceutiques à forte valeur ajoutée, des ressources traditionnelles et des savoirs associés, qui devraient justifier l'octroi d'avantages aux populations locales.

(20) Ronald H. Coase, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*, n° 3, octobre 1960, p. 1-44.



Dans les faits, on a cependant du mal à caractériser un tel marché. En effet, dans le domaine des accords de bioprospection, au-delà des contrats les plus connus (Merck-INBio au Costa Rica ou les programmes de l'ICBG au Pérou, au Mexique et au Panama), dont l'exposition médiatique n'est pas fortuite, on observe un ensemble limité et disparate de contrats bilatéraux portant sur du matériel biologique très diversifié, associant une très grande pluralité d'acteurs en des arrangements institutionnels eux-mêmes très variés<sup>21</sup>. C'est pourquoi il s'agit bien de « commerce » car, comme l'a rappelé Olivier Godard<sup>22</sup>, on s'éloigne de la figure théorique des marchés des manuels d'économie avec des biens homogènes et dénombrables. Dans la CDB et les accords internationaux qui en sont issus, les expressions « ressources génétiques » et « ressources biologiques », incluant les substances naturelles issues des organismes vivants, sont employées de manière indifférenciée. Cela conduit à une confusion entre la plante ou la matière vivante et les molécules recherchées par les pharmaciens, qui sont une matière inerte qui en est extraite<sup>23</sup>. Peut-on parler de brevetabilité et de « marchandisation » du vivant lorsque celui-ci est de fait une molécule chimique inerte qui ne peut se reproduire ? On peut également remarquer que les populations ne gèrent pas de ressources génétiques à proprement parler, mais mettent en jeu des relations sociales et des savoir-faire en interaction avec des ressources biologiques. La notion de ressource génétique, telle qu'elle a été présentée dans la CDB, ne peut pas servir à décrire toutes les formes que prend le matériel biologique lors des échanges.

On peut aussi s'interroger sur les déterminants de la demande de ce matériel biologique. Alors que les substances naturelles, par l'originalité de leur structure chimique, étaient jusqu'à présent à l'origine de la plupart des nouveaux médicaments, certains estiment que les progrès de la biologie moléculaire, couplée à la chimie combinatoire, rendent inutile la recherche de nouvelles molécules dans la profondeur des forêts tropicales. Si cet avis n'est pas partagé par tous les spécialistes, il est vrai que la plante n'est utile, dans la plupart des cas, que dans la phase d'innovation, où elle joue le rôle de prototype, puis disparaît en tant que ressource. La demande du secteur industriel semble faible du fait des nouvelles techniques de criblage à haut débit<sup>24</sup>, de l'existence de banques de données déjà existantes, des progrès de la « chirurgie chimique », etc.

(21) Valérie Boisvert et Franck-Dominique Vivien, « The Convention on Biological Diversity : a Conventionalist Approach », *Ecological Economics*, vol. 53, juin 2005, p. 461-472.

(22) Olivier Godard, « Les conditions d'une gestion économique de la biodiversité », *op. cit.*

(23) Par exemple, un médicament antidiabétique a été tiré de la pervenche de Madagascar. Mais ce n'est pas la plante en elle-même, en tant que variété, ni ses gènes en tant que supports de l'hérédité qui ont permis de développer le médicament. Ce sont les alcaloïdes isolés dans les racines de cette plante (vincéine, serpentine, vinblastine, leurosine, navelbine) qui représentent un potentiel pour l'industrie pharmaceutique.

(24) Selon une définition abordable pour un public non spécialisé, il s'agit d'une opération systématique et automatisée, sans idée préconçue, de tests de toutes les molécules chimiques dont on dispose sur une cible biologique donnée.

L'offre, quant à elle, est assortie d'inextricables contraintes et, dans bien des cas, l'enthousiasme pour les ressources génétiques du Sud est tempéré par la complexité et l'instabilité des procédures d'accès et de partage des avantages mis en place par les États. La question demeure de savoir quels droits de propriété intellectuelle, dont la logique est issue du monde industriel, peuvent s'appliquer à des connaissances traditionnelles, à des savoirs locaux, qui ont été transmis collectivement sur des générations et qui ont parfois été déjà répertoriés. Comment isoler alors une ressource ou un savoir pour le protéger juridiquement en vue de sa valorisation commerciale ? L'appellation « population autochtone et traditionnelle » regroupe généralement les exclus du développement, auxquels sont assignées des normes de comportement vis-à-vis de la nature, la défense de la biodiversité passant alors par la défense des modes de vie de ces populations. Cela ne suffit pas à lier une ressource ou un savoir spécifique à une communauté, et les ressources biologiques sont d'ailleurs souvent disponibles sans contact avec les populations locales, dans des collections *ex situ* ou par l'intermédiaire de courtiers. Même dans les rares pays qui se sont dotés d'un cadre juridique pour promouvoir des échanges efficaces et équitables de ressources biologiques, les procédures d'accès manquent généralement de transparence, il est difficile d'identifier les autorités compétentes parmi les multiples institutions locales, régionales ou nationales habilitées, à un titre ou un autre, à traiter de biodiversité et de savoirs traditionnels.

### ■ Marchés d'environnement et régulation planétaire : ne pas se tromper de débat

À la fin de cet itinéraire à travers les Conventions sur le climat et la diversité biologique comme instruments de politiques internationales au service du développement durable, le lecteur aura probablement retiré l'impression que, dans les deux cas, les négociations ont suivi un cours erratique, les parties ne maîtrisant ni tous les éléments scientifiques ni toutes les conséquences politiques, sociales et économiques de leurs choix.

Cet itinéraire semble certes sous-tendu par une constante, la mise en place d'instruments dits « de marché » pour réguler des biens publics internationaux ; mais, en même temps, la polarisation commode entre néolibéraux, tenants du marché et altermondialistes, opposés à la privatisation et à la « marchandisation » des biens communs, peut conduire à une mauvaise interprétation du sens même de ces conventions et de leurs développements futurs.

De quoi parle-t-on, en effet, lorsqu'on invoque le marché de façon soit apologétique, soit dénonciatrice ? Les « marchés d'environnement » que les conventions établissent ne sont en fait qu'une composante d'un ensemble disparate d'accords et d'arrangements contractuels entre États, pour faire émerger des régulations dans des domaines aujourd'hui soumis au fonctionnement non contrôlé des marchés réels et des rapports de force économiques et politiques. C'est d'ailleurs cette volonté



explicite d'interventions publiques coordonnées qui explique pourquoi l'administration Bush fait tout pour stopper le mouvement ; c'est pour cette raison qu'une partie des groupes industriels, aux États-Unis mais aussi ailleurs, lutte de façon permanente contre l'idée même de permis d'émission négociables, qui aboutit à leur faire payer une ressource à laquelle ils ont aujourd'hui accès gratuitement.

La question est bien entendu de savoir dans quelle mesure des modalités d'échange portant sur des actifs très spécifiques – aussi spécifiques que des permis d'émission négociables de gaz à effet de serre et que des ressources génétiques – seront efficaces du point de vue collectif. Ici, l'expérience a vite fait de rappeler qu'il n'y a pas de marché *sui generis*, garant automatique d'un *optimum* social. Pour définir les droits à faire valoir, par attribution de quotas ou par reconnaissance de droits de propriété intellectuelle, il faut des avancées juridiques et des régulations administratives dont le contenu dépend en fait d'affrontements géopolitiques qui mobilisent des arguments relevant tout autant du champ de la morale et de l'éthique que du champ de l'économie, avec des retournements et de curieuses alliances (par exemple, quand la pression des ONG pour des engagements quantifiés de baisse des émissions de dioxyde de carbone ouvre la voie à des marchés de permis ou quand les mouvements « anti-droits de polluer » convergent avec les secteurs du monde industriel les plus réticents à tout effort).

Les deux conventions que l'on vient d'étudier marquent les difficultés de mise en place de ces modalités d'échange. Les espoirs mis dans les prouesses des biotechnologies ont été déçus. La révolution du vivant, malgré des avancées certaines, reste encore une utopie. L'intérêt pour la Convention sur la diversité biologique s'en ressent fortement, et un mouvement de balancier s'amorce. Puisque le marché des ressources génétiques, qui devait constituer un outil de protection de la biodiversité, n'a pas vu le jour, un mouvement de retour vers les choix de conservation stricte offerte par les aires protégées s'amorce : *back to barriers* (retour à la protection intégrale). Il est donc difficile de prévoir l'avenir de cette convention, alors même que la notion de biodiversité, trop englobante pour guider l'action, a trouvé ses limites opérationnelles. La situation est meilleure du côté du climat, avec l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto. Mais on ne sait toujours pas comment vont s'organiser les échanges sur le marché des permis d'émission négociables. Pour que ceux-ci assurent l'émergence d'un signal-prix clair et durablement orienté à la hausse, permettant d'investir dans des technologies nouvelles, il faudra résoudre des questions aussi difficiles que celles des engagements futurs après 2012, celles de l'établissement de mécanismes d'assurance contre des prix du carbone trop élevés, ou de pénalités en cas de non-observance des engagements. Les pénalités qui existent aujourd'hui sont symboliques (rattrapage sur des périodes futures des émissions excédentaires pendant une période d'engagement, ce qui revient à accumuler une dette environnementale), et la question se pose alors du lien entre les accords internationaux sur l'environnement et l'OMC.

La rhétorique marché *versus* anti-marché pourrait donc bien avoir produit un effet d'hypnose qui masque l'essentiel, à savoir la question de l'engagement réel des États et des gouvernements. On assiste aujourd'hui à la segmentation de la régulation internationale de l'environnement par la multiplication de contrats de coopération bilatérale incluant des normes environnementales ou économiques nettement plus contraignantes que dans le cadre des accords défendus dans les instances multinationales. Des aides bilatérales pour l'adoption de technologies propres ou pour la conservation de la biodiversité suivent ainsi les mêmes canaux que l'aide publique au développement. Ce choix stratégique est suivi non seulement par les États-Unis, mais aussi par l'Union européenne et le Japon. Cette segmentation des initiatives s'observe également par la formation de blocs régionaux : refus des États-Unis de ratifier toute convention, initiative de l'Union européenne de créer un marché européen des permis d'émission, organisation de groupes de pression à composition variable comme le Juscanz (OCDE hors Europe) pour la Convention climat, le groupe des « *Mégadivers* » formé par les pays les plus riches en biodiversité, etc. Le risque actuel est donc moins celui de la « marchandisation de l'environnement » que celui de régimes fragmentés, retardant la mise en place de régulations planétaires.

Cette hésitation des gouvernements devant des engagements internationaux efficaces se traduit d'ailleurs par la montée de l'affirmation des politiques d'adaptation, en substitut plus ou moins partiel des politiques de réduction des émissions de GES ou des causes de l'érosion de la biodiversité. Il semble en effet plus facile, pour les États, de faire accepter des mesures d'adaptation locale qui font appel à des solutions techniques (construction de barrages contre les crues, sélection de variétés résistantes aux modifications du climat, création de corridors biologiques reliant des aires protégées, etc.) que des mesures d'atténuation impliquant des engagements globaux qui pourraient contraindre à des mesures impopulaires. Cela va à l'encontre du principe de précaution, qui encourage l'infléchissement des tendances en cours plutôt que de risquer une action trop tardive, et l'accent sur l'adaptation pourrait conduire à une pure posture d'évitement quand il deviendra clair que l'incertitude sur les opérations d'adaptation (investissement de long terme pour s'adapter à des changements peu prédictibles à l'échelle locale) est bien supérieure à celle pesant sur les opérations de réduction des émissions ou de préservation des ressources.

De manière générale, ce sont les pays les plus pauvres qui sont les plus vulnérables aux crises écologiques, ceux qui possèdent les plus faibles capacités d'adaptation. C'est ce qui explique le mot d'ordre d'éradication de la pauvreté, qui prend désormais la première place dans les conventions environnementales comme à Johannesburg. Cependant, jusqu'à aujourd'hui, aucune « offre crédible » n'a été faite au Sud pour qu'il s'engage véritablement dans la défense de la biodiversité et dans la protection du climat. Les processus lancés autour des deux conventions (sur le climat et la diversité biologique) ont constitué un vrai



mécanisme d'apprentissage, mais celui-ci est loin d'être achevé. Sans engagement des pays en développement, les États-Unis resteront, quelle que soit l'équipe au pouvoir, sur le bord de la route, et l'Europe ne pourra maintenir seule une posture « vertueuse ». Au total, c'est bien la question politique qui est centrale avec, parmi les grands enjeux, celle de la gestion des rapports Nord-Sud et du lien entre environnement et développement.

## **L'Union européenne et le développement durable**

L'Union européenne prend part, au même titre que ses États membres, à la plupart des sommets relatifs au développement durable, et elle a ratifié les principales conventions internationales en matière d'environnement. Son rôle dans la promotion du développement durable est double : incitatif *via* une sensibilisation aux principales thématiques liées au développement durable, et plus directif *via* la réglementation communautaire. La Commission européenne fait des propositions législatives qui sont transmises au Parlement européen et au Conseil pour discussion, amendements éventuels et adoption finale. La nouvelle législation est alors transposée dans les États membres et mise en œuvre sous le contrôle de la Commission.

Les premières mentions de la nécessité d'intégrer des préoccupations environnementales dans les politiques et actions communautaires apparaissent dans le traité d'Amsterdam (1995). L'intérêt d'une coordination des actions au niveau communautaire en matière d'intégration des exigences environnementales est réaffirmé dans le cadre du processus de Cardiff (1998). Certains secteurs sont alors particulièrement visés et font l'objet de communications spécifiques : l'agriculture, les transports et l'énergie. En 1998, la Communauté européenne et les États membres signent également la 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.

C'est à partir de 2000 que s'ébauche la Stratégie européenne en matière de développement durable. Une première étape en est la définition de la stratégie dite « de Lisbonne », lors du Conseil européen de mars 2000. Elle ne couvre alors que les dimensions sociales et économiques. Son ambition est de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Un volet environnemental vient compléter cette stratégie pour aboutir, en 2001, à la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, formellement adoptée lors du Conseil européen de Göteborg (15 et 16 juin 2001) – Com (2001) 264 final/2. La vision du développement durable que la Commission présente dans ce document est celle d'une « société plus prospère et plus juste, garante d'un environnement plus propre, plus sûr, plus sain, et offrant une meilleure qualité de vie à nous-mêmes, à nos enfants et à nos petits-enfants ». Aboutir à un tel résultat supposerait alors « une croissance économique qui favorise le progrès social et respecte l'environnement, une politique sociale qui

stimule l'économie et une politique de l'environnement qui soit à la fois efficace et économique ».

Cette stratégie fixe des priorités thématiques : le changement climatique, la santé publique, la pauvreté et l'exclusion sociale, le vieillissement de la société, la gestion des ressources naturelles, la mobilité et les transports. Elle suggère des changements à apporter dans la façon dont les politiques sont élaborées aussi bien à l'échelle de l'UE qu'à celle des États membres. Il convient de renforcer la cohérence des politiques (« toutes les politiques doivent avoir pour priorité le développement durable »), d'assurer la participation et la consultation la plus large possible des intéressés, et de s'appuyer sur des connaissances scientifiques et techniques et sur une analyse économique fine (notamment privilégier, lors de la formulation des propositions de politiques publiques, les « mesures fondées sur les lois du marché et l'incitation par les prix »).

Chaque année, la Commission rend compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs de la stratégie dans son rapport de synthèse au Conseil européen de printemps, sur la base d'un certain nombre d'indicateurs dits « structurels », dont la liste a été arrêtée lors du Conseil européen de Laeken (14 et 15 juin 2001). Cet examen annuel est complété par un réexamen plus général, au début de chaque mandat de la Commission.

Les questions strictement environnementales sont également abordées dans le cadre de programmes d'action spécifiques. Le sixième d'entre eux, intitulé « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix », couvre ainsi la période du 1<sup>er</sup> janvier 2001 au 31 décembre 2010.

## L'action récente de l'Union européenne en matière de développement durable : quelques illustrations

**2002** : l'Union souligne l'importance des objectifs adoptés lors du sommet de Johannesburg et confirme son intention de les atteindre et même d'aller au-delà.

### **2003** :

- Adoption de la directive sur le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (2003/87/CE), concrétisant les engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto.
- Engagement, lors du Conseil européen de Bruxelles (20 et 21 mars 2003), à atteindre les Objectifs du millénaire et à se conformer aux engagements en matière d'aide au développement et de coopération internationale pris lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Doha et à la conférence de Monterrey sur le financement du développement.
- Premier bilan établi sur ce thème dans une communication de la Commission intitulée « Un an après le Sommet mondial sur le développement durable, mise en œuvre de nos engagements ».

### **2004** :

- Adoption d'un plan d'action en faveur des écotechnologies.
- Établissement de priorités d'action pour concrétiser les engagements pris à Johannesburg.
- Directive sur la responsabilité environnementale (2004/35/CE).
- Entrée en vigueur d'une nouvelle directive associant davantage le public à l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement (ESE).

**2005** : adoption par la Commission européenne d'un projet de déclaration sur les principes directeurs du développement durable, et communication exposant l'attachement de longue date porté par l'Union européenne au



développement durable en tant que principe clé présidant à l'ensemble de ses politiques et actions.

Révision en cours de la stratégie de l'Union européenne pour le développement durable pour mieux rendre compte, notamment, des réalités de l'Europe à l'issue de l'élargissement.

CHAPITRE 3

# La France et le développement durable

**JEAN-YVES MARTIN**

---

Le politique, avec tout ce qu'il signifie en termes d'autorité, d'arbitrage, de débat, de compromis, de décisions instituantes, de législation, de production de normes, de relation entre le central et le local, de jeu des acteurs étatiques et non étatiques, de démagogie et de rapports de force nationaux et internationaux, est la dimension stratégique des questions de développement durable. On peut avoir tendance à l'oublier en considérant que ce sont plutôt les modes de production et de consommation qui sont au cœur de la problématique de l'environnement et du développement. Ceux-ci ne sont pourtant que l'expression d'orientations entretenues dans des politiques suivies à travers des générations, de même que toute inflexion dans ces orientations ne peut venir que d'autres choix politiques de long terme. Le politique ne se réduit pas bien sûr à l'action de l'État, mais on peut considérer celle-ci – dans les démocraties – comme une expression des choix sociétaux. Les grandes conventions n'existent que parce que des États les ont élaborées et signées, et elles ne sont opératoires que si les États signataires les traduisent en termes législatifs et les mettent en œuvre dans leurs stratégies nationales, lesquelles, on y revient, n'ont de sens qu'intégrées dans des démarches collectives. La France a commencé à traduire ses engagements aux sommets de Rio en 1992, de Johannesburg en 2002 et dans les grandes conventions (diversité biologique, changement climatique et protocole de Kyoto, désertification), à travers la stratégie nationale de développement durable, la rédaction de la Charte de l'environnement et l'élaboration du Plan climat. Comme, dans l'expression « développement durable », il y a le mot « développement », on examinera aussi les orientations de la France dans la lutte contre la pauvreté sur son territoire et en matière de coopération internationale et d'aide au développement dans le monde.

75

---

## ■ De Rio de Janeiro à Johannesburg

Le modèle de croissance des « trente glorieuses », qui s'est appuyé sur deux sources d'énergie d'utilisation aisée et bon marché, le pétrole et l'électricité, et a mené à ce



qu'on a appelé la « société de consommation », a été mis à mal par les chocs pétroliers de 1973 et de 1979, mais les modes de production et de consommation n'ont pas été fondamentalement modifiés. Cependant, du fait des pollutions et nuisances diverses, une « sensibilité écologique » avait émergé graduellement et, comme la plupart des pays industrialisés, la France avait commencé à s'organiser pour préserver le pays des atteintes portées à l'environnement et au cadre de vie.

La première traduction politique de cette nouvelle orientation a été la création, en 1971, d'un ministère délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement. Comme le souligne Jacques Theys<sup>1</sup> : « Avant 1970, il y a bien en France des politiques de l'eau, de l'air, de protection de la nature, mais pas de politique globale d'environnement ». Au cours des trente années qui suivront, les différents ministères – ou secrétariats d'État – qui se succéderont garderont tous la référence à l'environnement (et au « cadre de vie » ou à la « qualité de la vie ») dans leur dénomination. Des progrès dans l'intégration des différentes politiques sectorielles sont visibles à partir de 1990, avec l'adoption par le Parlement d'un « Plan national pour l'environnement ». La conférence de Rio a eu un grand retentissement du fait de la première référence au développement durable – et pas seulement à l'environnement – dans un sommet mondial et dans les engagements internationaux pris dans ce domaine. Comme les autres pays, le France s'est ainsi engagée sur trois registres : la Déclaration politique de Rio, l'Agenda 21 et de nouveaux types d'accords multilatéraux sur l'environnement.

## ■ La Déclaration politique de Rio et l'Agenda 21

La Déclaration de Rio a réaffirmé la Déclaration de la Conférence des Nations unies sur l'environnement, adoptée à Stockholm en 1972, pour chercher à en assurer le prolongement. Les pays signataires de la Déclaration de Rio ont adopté un programme d'actions pour le XXI<sup>e</sup> siècle qui a été appelé « Agenda 21 ». Cet Agenda définit trente-huit objectifs/enjeux/lignes d'action liés au développement durable et répartis en quatre chapitres : dimensions économiques et sociales ; conservation et gestion des ressources aux fins du développement ; renforcement du rôle des principaux groupes d'acteurs (et pas seulement des États) ; moyens d'exécution (financement, recherche, éducation...). Cet engagement impliquait également, pour les États signataires, d'élaborer une stratégie nationale de développement durable et des agendas 21 locaux (v. encadré).

(1) Jacques Theys, « Vingt ans de politique française de l'environnement : les années 70-90. Un essai d'évaluation », in Bernard Barraqué et Jacques Theys (dir.), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Éditions Recherches, Paris, 1998.

## Les agendas 21 locaux en France

Le processus des agendas 21 locaux a tardé à se mettre en place en France, après la conférence de Rio. Le premier signe d'une volonté politique n'est apparu qu'en 1997, avec l'appel à projets lancé par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. C'est depuis 1999 que l'élaboration de l'Agenda 21 est encouragée par des contrats entre l'État, les Régions et les collectivités gestionnaires des agglomérations, des pays et des parcs naturels régionaux. Ces projets de développement doivent faire largement appel à la participation et au partenariat entre les acteurs privés et publics. Ils doivent favoriser des modes de production et de consommation économes en ressources (énergie, eau, sol, air, biodiversité) et socialement responsables vis-à-vis des populations des autres pays comme des générations futures.

En 2001, la France était très en retard. Avec soixante-neuf agendas 21 locaux, elle n'était qu'au dixième rang des pays de l'UE, à égalité avec le Luxembourg et loin derrière l'Allemagne, qui en comptait 2 042 ! L'engagement des collectivités locales dans des démarches d'agendas 21 territoriaux s'est très fortement développé en 2002. On peut compter, à l'heure actuelle, quelque 200 initiatives pour des politiques intégrées de développement durable, dont quatre-vingts sont des agendas 21. Phénomène plus récent : la mise en place d'agendas 21 départementaux et régionaux. Les départements et les régions jouent un rôle important dans la dynamique du développement durable : nombre d'entre eux apportent un appui méthodologique et financier aux communes et aux agglomérations pour la mise en œuvre d'agendas 21 locaux.

Sources : association 4D, MEDD, Ifen, Comité 21.

### ■ Les conventions internationales

Le troisième registre d'engagement des États a été celui des grandes conventions internationales qui ont été signées à l'occasion ou à la suite du sommet de Rio et qui portent sur des domaines marqués par une dégradation générant des risques planétaires et appelant des interventions urgentes au niveau mondial (v. chapitre 2).

Rappelons que la France a signé toutes ces conventions et, avant le sommet de Johannesburg de 2002, avait commencé à mettre en œuvre différents engagements pris à Rio et dans la suite de Rio. Alors qu'une Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) avait été créée fin 1990, on peut signaler ainsi la création, dès le 16 juin 1992 (soit deux jours après la fin de la conférence de Rio), d'une Mission interministérielle de l'effet de serre (Mies), placée auprès du Premier ministre. Cette mission sera particulièrement chargée, dans la suite de la conférence de Kyoto, de préparer un programme national de lutte contre le changement climatique. D'autres structures interministérielles ont également été mises en place pour assurer une meilleure coordination gouvernementale : le Comité interministériel pour l'environnement et le Comité interministériel des risques naturels majeurs. Notons aussi qu'une Commission française pour le développement durable (CFDD) a été



créée en 1996 et qu'une première stratégie nationale de développement durable a été adoptée en 1997.

Il est intéressant de noter également que, de 1992 à 1997, le ministère en charge du développement durable s'appelait « ministère de l'Environnement », que de 1997 à début 2002, il s'est appelé « ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement » et que c'est enfin en mai 2002, quinze ans après la publication du rapport Brundtland, qu'il a été désigné comme « ministère de l'Écologie et du Développement durable » (MEDD) et flanqué d'un secrétariat d'État au Développement durable. La proximité de la tenue à Johannesburg du premier Sommet mondial sur le développement durable, dix ans après la conférence sur l'environnement et le développement de Rio, produisait déjà son effet.

---

## ■ Les retombées de Johannesburg

La préparation, la tenue et le suivi immédiat du sommet de Johannesburg ont donné lieu, en France, à une activité effervescente des pouvoirs publics et des différents milieux économiques, associatifs, territoriaux et scientifiques. On a assisté à une accélération de la mise en œuvre d'activités et de mesures dont l'idée avait mûri depuis Rio. Les représentants de l'État – jusqu'au niveau le plus élevé –, les entreprises publiques et privées, les représentants des collectivités territoriales, les ONG et les institutions scientifiques ont été très présents à Johannesburg. Les retombées, en termes d'initiatives publiques, sont multiples et diverses.

### ■ La stratégie nationale de développement durable

Un premier séminaire gouvernemental sur le développement durable, réuni le 14 novembre 2002, soit deux mois après le sommet de Johannesburg, a défini le cadre d'une nouvelle stratégie de développement durable (SNDD). Celle-ci sera présentée le 3 juin 2003, lors du Comité interministériel du développement durable (CIDD), nouvelle instance qui se substitue aux trois précédentes instances interministérielles vouées aux questions environnementales (Comité interministériel pour l'environnement, Comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs, Commission interministérielle de lutte contre l'effet de serre). Avait par ailleurs été mis en place un Conseil national du développement durable (CNDD), composé de 300 représentants de la société civile (entreprises, syndicats, ONG, experts), et chaque ministère s'était vu doté d'un haut fonctionnaire du développement durable. On assistera en 2004 à un autre changement, avec la suppression du secrétariat d'État au Développement durable au profit d'une délégation interministérielle placée auprès du MEDD.

Le texte officiel de présentation de la SNDD précise que la définition de cette stratégie répond à un engagement international de la France qui a été réaffirmé à Johannesburg, et qu'elle s'articule avec la Stratégie européenne de développement durable, adoptée en 2001. Il fait référence aussi à la première stratégie de 1997, qui est restée un « exercice de réflexion sans lendemain opérationnel » et au fait que la stratégie de 2003 « se veut résolument tournée vers l'action, pour les prochaines années » (p. 3). La SNDD s'articule ainsi autour de sept objectifs stratégiques et de dix programmes d'action. Elle s'inscrit dans un calendrier de cinq ans (2003-2008), et il serait prématuré de commencer à en faire le bilan. On peut néanmoins souligner qu'un fort privilège est accordé aux questions environnementales, ce qui met en lumière le recouvrement fréquent des notions d'environnement et de développement durable. En deuxième lieu, le domaine sur lequel l'État a le plus d'autorité étant lui-même, on note l'importance de l'accent mis sur l'exemplarité de l'État, y compris sur la limitation de la consommation de papier dans les administrations, chaque ministère devant aussi faire un bilan de ses consommations d'énergie. En troisième lieu, on remarque la place dévolue au dispositif fiscal (taxes ou avantages fiscaux) comme outil décisif (avec le système PPJ – prévention, police, justice <sup>2</sup>) de la gouvernance du développement durable. On note enfin la place stratégique – et, par définition, d'effet de long terme – accordée au système éducatif pour la formation et la sensibilisation de la jeune génération.

Le lancement d'une SNDD faisait partie des engagements pris par la France dans les arènes internationales, mais qu'en est-il de la prise en compte dans la SNDD des engagements liés à la signature des grandes conventions internationales ? Certains attendus de la Convention sur la diversité biologique peuvent être identifiés dans deux des programmes d'action : « Territoires » et « Vers un État exemplaire ». Le programme « Territoires » vise à répondre au défi de préservation, de mise en valeur et de rééquilibrage des territoires, en France métropolitaine et dans l'outre-mer. Il s'agit avant tout du patrimoine naturel, qui doit être préservé et mis en valeur par une gestion responsabilisant les acteurs locaux et se fondant sur des connaissances et données scientifiques ; cela implique aussi d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie nationale pour la biodiversité. Cet objectif est présenté comme une application des engagements internationaux de la France. Il est mentionné que « la France

---

(2) Le système PPJ (prévention, police, justice) correspond, en matière de protection de l'environnement, à ce qui a été mis en place progressivement pour la circulation routière : des actions d'information, d'éducation, de sensibilisation (prévention) ; la mise en place d'un corps de fonctionnaires – gendarmes – spécialisés dans la répression des délits écologiques (police) ; le recours aux tribunaux dotés de magistrats spécialistes du Code de l'environnement (justice).



présentera<sup>3</sup> une stratégie nationale pour la biodiversité en 2004 »<sup>4</sup>. Il est prévu que son élaboration permettra d'associer les multiples acteurs concernés, afin qu'un nouveau « contrat social pour la biodiversité » en émerge. Le plan d'action prévoit de définir et de mettre en œuvre les orientations stratégiques de gestion pour les territoires les plus remarquables sur le plan de la biodiversité ; outre-mer, il s'agira d'élaborer un plan de valorisation durable de la biodiversité (terrestre et marine) et d'aider, pour ce faire, à la mise en place d'outils de gestion adaptés. Par ailleurs, les milieux marins et d'eau douce ainsi que certains milieux sensibles (littoral, montagne) font l'objet d'une attention particulière. La connaissance du milieu marin doit être renforcée, ainsi que la capacité à le préserver. Enfin, une gestion concertée des espaces transfrontaliers (plateau des Guyanes, récifs coralliens) devra être facilitée (v. encadré).

### **La France, l'Europe et la biodiversité**

Le territoire français comprend quatre des six régions biogéographiques européennes (atlantique, alpine, continentale, méditerranéenne), il abrite de très nombreuses espèces d'oiseaux et de très nombreux types d'habitat visés par les directives européennes relatives à la constitution d'un réseau de protection écologique (Natura 2000). Malgré cela, la France figure au dernier rang de l'Union européenne (à quinze) : 2,6 % du territoire sont protégés au titre de la directive oiseaux, 7,7 % pour la directive habitats. Soit, au total, un peu plus de 10 % du territoire. La moyenne européenne se situe à 15 %, et certains pays vont bien au-delà (38 % en Espagne).

Par ailleurs, le programme « Vers un État exemplaire », dans le cadre de l'objectif général d'intégration du développement durable dans les politiques publiques, vise à « mieux mobiliser la recherche au service du développement durable », et en particulier à son implication dans les modes de production agricole durable, optimisant son exploitation et minorant ses impacts sur les ressources naturelles (eaux, sols, air, biodiversité).

(3) Le 5 février 2004, la France a annoncé les orientations (évaluées et révisables tous les deux ans) de sa stratégie nationale pour la biodiversité qui visent à stopper la perte de cette dernière d'ici à 2010. Les sept premiers plans d'action définitifs (agriculture, urbanisme, grandes infrastructures de transports terrestres, territoires, patrimoine naturel, mer, actions internationales) sont prévus pour septembre 2005. V. le texte de la stratégie sur le site de la MEDD : « Stratégie nationale pour la biodiversité : enjeux, finalités, orientations », MEDD, 49 p.

(4) C'est sans doute dans cette optique que la France a coorganisé avec l'Unesco une conférence scientifique internationale (« Biodiversité, science et gouvernance ») en janvier 2005, à Paris.

## ■ La Charte de l'environnement

Le contexte de la préparation du sommet de Johannesburg a également contribué à une prise de position du Président de la République française en faveur de la préparation d'une Charte de l'environnement. Il en a fait l'annonce en mars 2002 : « Je proposerai aux Français d'inscrire le droit à l'environnement dans une charte adossée à la Constitution, aux côtés des droits de l'Homme et des droits économiques et sociaux ». Rassemblées dans le Code de l'environnement, un certain nombre de lois relatives à l'environnement existaient déjà, dont la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, qui porte sur les principes généraux devant inspirer les lois relatives à la protection, la mise en valeur et la gestion de l'environnement : le principe de précaution (introduit par la loi Barnier de 1995), le principe d'action préventive et de correction, le principe pollueur-payeur et le principe de participation-information. On notera que tous ces principes sont issus de la Déclaration politique de Rio. La question était donc de transférer dans le « bloc constitutionnel » des principes déjà inscrits dans la loi et de les ajouter ainsi aux droits définis en 1789 et en 1946. Une commission présidée par Yves Coppens, paléontologue, professeur au Collège de France, a été chargée en juin 2002 de faire des propositions, qui ont été soumises à une consultation nationale. Elles ont été transmises en avril 2003 au gouvernement, qui a préparé un projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement. Ce projet a été adopté par le Conseil des ministres le 25 juin 2003, et approuvé sans modification et en première lecture par l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> juin 2004 (avec abstention des élus de gauche) et par le Sénat le 24 juin. Conformément à l'article 89 de la Constitution de 1958, ce projet est devenu définitif après son adoption par le Parlement réuni en congrès le 28 février 2005, et a été promulgué le 1<sup>er</sup> mars.

En dehors des experts en droit constitutionnel, le contenu de cette Charte peut être considéré de trois points de vue. Tout d'abord, on peut penser qu'elle constitue une avancée symbolique et politique considérable. Symbolique, parce qu'elle érige au niveau constitutionnel des principes déjà présents dans la loi et leur donnerait de la sorte un poids plus important dans les politiques publiques, le système éducatif, les systèmes de production, la recherche scientifique et la conscience des citoyens, y compris dans la jeune génération. Symbolique encore parce qu'on parle pour la première fois, dans une Constitution, du devoir des politiques publiques de « promouvoir un développement durable », et pas seulement de protéger l'environnement en conciliant « la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social » (art. 6). Politique, parce qu'elle a été validée par l'ensemble des représentants du peuple français, un changement dans la Constitution n'étant pas un événement ordinaire. C'est le point de vue des promoteurs de cette Charte, bien sûr. On peut aussi penser, avec ceux qui se sont abstenus de le voter, que c'est un texte d'affichage ou une sacralisation de plus si la volonté politique vient à manquer, ou une « judiciarisation » supplémentaire de l'environnement et de la société.



Certains, enfin, estiment que ce texte, en donnant justement une force symbolique à certains principes, en particulier celui de précaution, pourrait avoir des effets pervers. L'Académie des sciences y voit le « risque de freiner toute innovation »<sup>5</sup> et lui préfère le principe d'anticipation, et le Medef, « une incitation à ne pas prendre de risque ».

## ■ Le Plan climat

Dans la droite ligne des engagements pris après Rio avec la Convention-Cadre des Nations unies sur le changement climatique puis avec le protocole de Kyoto (1997), la France s'était dotée en 2000 d'un « Programme national de lutte contre le changement climatique » (PNLCC). Un bilan d'application des mesures du PNLCC a été présenté par la Mies en novembre 2002 : il a montré que « la très légère réduction des émissions de gaz à effet de serre en 2001 par rapport à 1990 dissimulait une grande disparité dans la mise en œuvre des mesures et l'évolution des différents secteurs ». La Mies a donc été chargée de coordonner l'élaboration d'un plan d'action renforcé, le Plan climat.

82

Ce Plan climat présente « huit orientations fortes » – campagne nationale sur le changement climatique et adaptation ; transports durables ; bâtiment et écohabitat ; industrie, énergie et déchets ; agriculture durable et forêts ; climatisation durable ; plans climat territoriaux et État exemplaire ; recherche, international et prospective après 2010 – et cinq « actions phares » : biocarburants ; écohabitat : crédit d'impôt renforcé ; étiquette énergie<sup>6</sup> ; bonus-malus CO<sub>2</sub> ; climatisation durable (v. encadré).

(5) Le point de vue de l'Académie des sciences, même renforcé par celui de l'Académie des sciences morales et politiques, n'a pas fait l'unanimité chez les chercheurs, qui y ont répondu par une pétition ayant recueilli des centaines de signatures. L'un d'entre eux a écrit : « En introduisant le principe de précaution dans la Constitution, on rend à la science le même service que la laïcité rendit jadis à la religion. La politique était mineure, toujours à la remorque de la science : elle s'émancipe enfin. La science était dévoyée dans un rôle d'expertise ; la voici enfin libérée pour devenir la recherche qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'être » (Bruno Latour, « L'avenir du principe de précaution », *Le Monde*, 13-14 juin 2004).

(6) L'étiquette énergie, créée en 1994 par la Communauté européenne, a pour but d'informer le public sur la consommation d'énergie électrique des équipements domestiques (appareils électroménagers, ampoules électriques...). Elle utilise une échelle de A à G (du plus au moins économe). Le Plan climat prévoit une extension de l'application de l'étiquette énergie (électroménager élargi, voitures, bâtiments).

## Le Plan climat 2004

Par rapport aux mesures déjà prises avant la conférence de Kyoto et qui se limitaient à l'horizon 2000, les engagements du protocole exigent de nouvelles mesures pour stabiliser les émissions de la France en 2010 à leur niveau de 1990.

Le Plan climat 2004 regroupe des actions dans tous les secteurs de l'économie et de la vie quotidienne des Français, afin de stabiliser les émissions en 2010 à leur niveau de 1990 (564 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>), c'est-à-dire une économie minimale de 54 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> par an à l'horizon 2010. Mais, pour s'inscrire dans une vision à plus long terme, c'est-à-dire la division par quatre ou cinq des émissions d'ici à 2050, le Plan climat permettra à la France de dépasser ses objectifs pour 2010, en affichant une réduction totale de 73 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>.

Source : [www.effet-de-serre.gouv.fr/fr/actions/presentations.htm](http://www.effet-de-serre.gouv.fr/fr/actions/presentations.htm).

L'accouchement du Plan climat a été très difficile, et le résultat n'est pas à la mesure des ambitions affichées initialement, par défaut de fermeté dans les arbitrages gouvernementaux. Annoncé comme Plan 2003, il a été reporté <sup>7</sup> à plusieurs reprises du fait de dissensions interministérielles – en particulier entre le ministère des Finances et celui des Transports. Devenu Plan climat 2004, le document final a été très critiqué par les différents mouvements écologistes qui lui reprochent d'avoir été vidé de son contenu en matière de lutte contre l'effet de serre. Ils soulignent en particulier que les deux secteurs qui pénalisent la France dans ce domaine – les transports routiers (26 % des émissions brutes de dioxyde de carbone en 2000, contre 15 % en 1980) et le bâtiment (24 % des émissions pour le secteur résidentiel et tertiaire) – n'y font pas l'objet des mesures nécessaires.

Au niveau européen, les objectifs du protocole de Kyoto sont déclinés dans un *Livre blanc* qui établit une stratégie et un plan d'action communautaire. L'objectif est de réduire les gaz à effet de serre de 15 % par rapport à 1990, grâce aux sources d'énergie renouvelables. Celles-ci devraient couvrir au moins 12 % des besoins en énergie primaire de l'Union européenne, au lieu des 6 % actuels. La France s'était engagée à contribuer à l'objectif européen en plaçant à environ 22 % en 2010 la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité (notamment éolienne) et celle de chaleur (solaire, biomasse, géothermie), au lieu de 15 % en 2001.

(7) Le premier report (décembre 2003) et la mise à l'écart de la Mies de ce dossier (et donc de sa position interministérielle) ont provoqué la démission de sa présidente, Dominique Dron, en janvier 2004.



La question du changement climatique et, donc, celle des émissions de gaz à effet de serre (GES), sont au cœur de la problématique des choix de modes de production et de consommation que les pays développés ont progressivement généralisés depuis la révolution industrielle. Les avatars du protocole de Kyoto, en termes d'adhésion différée de certains grands pays <sup>8</sup> et d'inefficacité ou d'insuffisance des mesures dans les pays qui ont signé ce protocole, montrent la très grande inertie des modes de production et la grande difficulté à les modifier. Là encore, la question du politique est centrale, en particulier en matière de choix énergétiques susceptibles de modifier les modes de vie des sociétés, et, tout comme le protocole de Kyoto au niveau international, les avatars du Plan climat 2004 illustrent parfaitement les méandres, les compromis ou les impasses du politique au niveau national dans le domaine de l'environnement.

---

### ■ Lutte contre la pauvreté, aide au développement et coopération Nord-Sud

84

La question de l'environnement et de sa dégradation précède généralement celle du développement durable et a encore souvent tendance à la résumer ou à s'y substituer. Certes, préserver l'environnement, c'est travailler dans la solidarité intergénérationnelle, comme le recommandait le rapport Brundtland, mais lui donner la primauté – voire l'exclusivité –, c'est faire passer au second plan la solidarité intragénérationnelle, celle qui concerne les contemporains d'un même pays et d'une même planète, en particulier entre les jeunes et les vieux, entre les riches et les pauvres, entre le Nord et le Sud. Les trois piliers du développement durable ne font pas partout l'objet d'un effort équivalent : la performance économique garde manifestement la priorité, avec l'impératif universel de la croissance ; le respect de l'environnement fait l'objet d'efforts grandissants, mais l'équité sociale reste partout, si l'on peut dire, le parent pauvre, comme pourraient en témoigner les indicateurs de développement durable (v. encadré).

---

(8) Si les États-Unis continuent à s'y opposer, la ratification du protocole par la Russie renforce la position européenne et permettra aussi de relancer le processus diplomatique sur le changement climatique.

## Quarante-cinq indicateurs de développement durable

L'Institut français de l'environnement a été mandaté (en 1997) par le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire pour élaborer un système d'indicateurs du développement durable (IDD) pertinent pour la France. Il vient de publier (1) une sélection de quarante-cinq indicateurs intégrant les trois dimensions du développement durable et qui tentent de traduire sous une forme chiffrée (un graphe ou une carte) la définition issue du rapport Brundtland. Ces indicateurs se distribuent en cinq axes comprenant chacun deux modules.

### Axe 1 : une croissance soutenable

- Une croissance « éco-efficace » (émissions de CO<sub>2</sub> et PIB ; consommation d'énergie et PIB ; consommation de matières premières et PIB ; mobilité et PIB ; production de déchets et revenu des ménages ; éco-efficacité du secteur agricole)
- Intégration de l'environnement dans la structure productive (production d'énergie à partir de sources renouvelables ; évolution du transport par rail ; agriculture biologique ; évolution du mode de traitement des ordures ménagères ; dépenses de protection de l'environnement dans l'économie française)

### Axe 2 : patrimoines et ressources critiques

- Utilisation durable des ressources (production de granulats ; « artificialisation » du territoire ; évolution des usages agricoles des sols et teneurs en matière organique ; surexploitation des ressources halieutiques)
- Entretien et transmission de nos patrimoines (contamination des eaux continentales par les pesticides ; biodiversité : évolution des populations d'oiseaux communs ; état de santé et espérance de vie de la population ; part des jeunes sortant du système éducatif sans qualification ; insécurité routière ; dépenses de protection de la nature ; entretien et protection du patrimoine monumental)

### Axe 3 : dimensions spatiales et perspectives globales

- Répartition et inégalités spatiales (étalement urbain ; répartition des risques technologiques sur le territoire français ; pression touristique sur le territoire)
- Relations de la France avec le reste du monde (contribution de la France à l'effet de serre ; aide publique au développement ; gouvernance et respect du droit communautaire)

### Axe 4 : satisfaction des besoins des générations présentes

- Inégalités et exclusions (inégalités de salaire entre hommes et femmes ; part des ménages sous le seuil de pauvreté ; risques professionnels ; accès à la justice)
- Comportements d'insatisfaction (taux de suicide ; abstention aux élections ; engagement associatif ; confiance des Français dans leurs institutions en matière d'environnement)

### Axe 5 : long terme et générations futures

- Principe de responsabilité et de précaution (effort de recherche et développement ; dette publique ; déchets radioactifs de « haute activité, vie longue » ; agendas 21 locaux)
- Vulnérabilité et adaptation à l'imprévisible (indépendance énergétique ; créations et cessations d'entreprises ; dépenses pour la formation continue ; spécialisation des exploitations agricoles et pratiques de rotations culturales ; risques naturels)

(1) V. Ifen, *45 indicateurs de développement durable : une contribution de l'Ifen*, coll. « Études et travaux », n° 41, décembre 2003.



## ■ Pauvreté, chômage et lien social en France

Les caractéristiques de la pauvreté en France ne peuvent correspondre aux variables de l'indice de pauvreté humaine élaboré par le Pnud. Nous sommes en effet dans un pays riche (le quatrième ou le cinquième du monde, selon les variations du cours de la livre sterling) où le taux d'analphabétisme est très faible et où les conditions de vie permettent un accès relativement aisé aux services de santé, à l'eau potable et à la nourriture pour les enfants, sans parler de différents programmes d'aide, d'assistance et de protection sociale. Ce sont d'autres variables qui opèrent, et dont l'effet négatif conjugué peut s'avérer redoutablement efficace pour ceux qui se trouvent en bout de chaîne. On peut mentionner le chômage, la précarité, l'exclusion et la perte du lien social. Le « filet social » français montre ses béances pour les chômeurs en fin de droits, les locataires expulsés, les ménages surendettés et les étrangers sans papiers. Ce sont par ailleurs les femmes et les jeunes qui sont les plus touchés.

La SNDD s'est efforcée de prendre cette situation en compte et de « conférer au pilier social une dimension spécifique ». Le programme d'action « Dimension sociale et sanitaire du développement durable » lui est consacré. Il repose sur cinq principes ou objectifs : la dignité humaine, condition première du développement durable ; la famille, facteur de cohésion sociale ; l'intégration des personnes manquant d'autonomie ou handicapées ; la solidarité entre les générations ; l'absence de discrimination entre hommes et femmes, au travail et dans la cité. Le premier principe, la dignité humaine, s'exprime à travers trois lignes d'action : l'accès à une citoyenneté pleinement assumée ; la formation tout au long de la vie ; la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et les discriminations. La priorité, pour cette dernière ligne, sera la présentation par la France à la Communauté européenne puis au Parlement de son Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) 2003-2005 et de son Plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion. Il faut signaler que ce PNAI fait partie des objectifs fixés au Conseil européen de Nice (décembre 2000) et qu'il avait été précédé d'un PNAI 2001-2003. La préoccupation principale est de promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, droits, biens et services, dans un contexte d'ensemble lié à la situation de l'économie et du marché du travail, aux évolutions conjoncturelles de la pauvreté, du sous-emploi et du nombre de travailleurs pauvres, aux difficultés de logement et de santé.

Si la stratégie et le dispositif évoluent, les problèmes dits « sociaux » ne sont malheureusement pas nouveaux : la création d'un Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) remonte à la loi du 29 juillet 1992, portant adaptation de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988, relative au revenu minimum d'insertion (RMI) (v. encadré).

### La définition du seuil de pauvreté

En France, l'Insee le fixe, fin 2003, à la moitié du revenu médian – contre 60 % en Europe –, soit environ 650 euros par mois pour une personne seule, ou 1 170 euros pour un couple avec un enfant de moins de 14 ans. En 2001, 3,5 millions de personnes et 6,1 % de la population vivaient sous ce seuil. Mais, si l'on retenait les critères européens, 7,1 millions de personnes et 12,4 % de la population seraient considérés comme pauvres.

Concernant les **pays occidentaux**, d'après le « panel communautaire européen des ménages », c'est au Danemark et au Luxembourg que le taux de pauvreté (seuil à 50 %) est le plus faible en 1996 (6 % contre 13 % en Italie, 14 % en Grèce et 15 % au Portugal). En 2002, les États-Unis comptent 36,4 millions de pauvres, soit 12,5 % de la population (contre 11,1 % en 1973).

Pour les **pays en développement**, les Nations unies fixent le seuil de pauvreté à moins de un dollar par jour et par personne. En 1999, ce sont 1 169 millions de personnes qui vivaient sous ce seuil (dont 41,74 % en Asie du Sud, 26,9 % en Afrique subsaharienne et 23,86 % en Asie de l'Est et Pacifique – Chine comprise).

Le Pnud a complété en 1997 l'indicateur de développement humain (IDH) par un indicateur spécifique de la pauvreté, l'**indice de pauvreté humaine**, qui repose sur trois variables : le risque de mourir avant 40 ans, le taux d'analphabétisme parmi les adultes et les conditions de vie (accès aux services de santé, accès à l'eau potable et sous-nutrition des enfants de moins de 5 ans).

Sources : Le Monde, Banque mondiale, Pnud.

### ■ L'aide au développement et la coopération Nord-Sud

Le dixième programme d'action de la SNDD est consacré à l'action internationale. Il fait état de l'évolution inquiétante de la situation mondiale en termes d'émission de dioxyde de carbone, de réchauffement, d'extinction d'espèces animales, d'alimentation en eau potable, d'érosion et de déforestation. Il signale aussi les écarts de richesse entre le Nord et le Sud ainsi que la dégradation des conditions de vie et de santé dans les pays en développement. Il réitère l'engagement de la France dans la mise en œuvre effective de l'Agenda social adopté à Nice en décembre 2000, ainsi que celle du Conseil européen de Göteborg de juin 2000 pour le volet environnemental. Il dessine ainsi deux grandes lignes d'action : renforcer la lutte contre la pauvreté par une solidarité accrue avec les pays en développement (PED) dans le domaine de la santé, de la protection sociale et de l'éducation (dont la formation de cadres scientifiques, notamment en agronomie, santé, économie, environnement et sciences sociales), des services essentiels, du développement économique, du développement durable ; maîtriser la mondialisation et renforcer la gouvernance internationale du développement durable.

La mise en œuvre de ces actions se fait dans un cadre bilatéral – de pays à pays – et multilatéral : l'Union européenne, les Nations unies et le G 8. La politique extérieure de la France intègre ces deux composantes – sans pour autant les confondre –,



et les arbitrages et la coordination se font *via* le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid), présidé par le Premier ministre. Ainsi, lors de sa réunion du 20 juillet 2004, le Cicid a dégagé les orientations suivantes : en matière d'aide au développement, la France maintient son engagement pris à la conférence de Monterrey d'atteindre un niveau d'aide publique au développement (APD) de 0,50 % du PIB en 2007 (de 0,32 % en 2001, 0,38 % en 2002, 0,41 % en 2003, elle devrait atteindre 0,42 % en 2004 et 0,44 % en 2005). Ce message sera porté par la France dans les deux grands rendez-vous internationaux importants en matière de développement de l'année 2005 : le sommet du G 8 (présidence britannique) et le sommet des Nations unies sur le suivi des Objectifs du millénaire. L'aide de la France, comme l'a souligné le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, doit être plus claire sur ses objectifs et fera l'objet d'un pilotage stratégique<sup>9</sup> :

- une programmation plus sélective, qui sera établie par un recentrage géographique (maintien de la part prépondérante de l'Afrique – les deux tiers de l'APD – au sein de la Zone de solidarité prioritaire ; augmentation de la part des PMA ; stratégie d'intervention dans les pays émergents) et une adaptation de nos méthodes de coopération en fonction de la capacité des États à gérer l'aide internationale (critères de performance, comme le souhaite le Nepad<sup>10</sup>) ;
- le soutien aux Objectifs du millénaire<sup>11</sup> par la mise en place de stratégies pluriannuelles de référence dans les secteurs prioritaires (l'éducation ; l'eau et l'assainissement ; la santé et la lutte contre le sida ; l'agriculture et la sécurité alimentaire ; les infrastructures en Afrique subsaharienne ; la protection de l'environnement et de la biodiversité) ;
- le dialogue avec les pays partenaires : l'élaboration de documents-cadres de partenariat (en Afrique, ces documents seront établis en conformité avec les principes du Nepad), en cohérence avec les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté mis en place par les États et les documents stratégiques-pays élaborés par la Commission européenne.

On peut souligner que ces orientations en matière d'aide au développement veillent à leur articulation avec les orientations ou préconisations émanant des instances multilatérales (le système des Nations unies ou les conférences internationales), mais aussi les instances (sélectives) des pays les plus riches (OCDE, G 8) et les unions

(9) V. aussi Jean-Jacques Gabas (dir.), *L'aide publique française au développement*, coll. « Les études de la Documentation française », Paris, 2005.

(10) *New Partnership for African Development*/Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, initiative lancée à l'origine par les Présidents de l'Afrique du Sud, de l'Algérie, du Nigeria et du Sénégal.

(11) En septembre 2002, 191 États membres de l'Onu se sont engagés à réaliser d'ici à 2015 les huit Objectifs du millénaire pour le développement (<http://www.un.org/french/millenniumgoals/index.html>).

politiques (UE) ou organisations (Nepad) régionales. Une politique nationale d'aide au développement international ne peut plus être complètement autonome. Il n'y a pas de référence directe à la Banque mondiale, mais la mention des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté y renvoie. C'est dans le cadre de la Banque mondiale qu'a été élaborée la stratégie d'allègement de la dette désignée par l'appellation « initiative PPTE » (pays pauvres et très endettés). Il est à noter également que le sommet du G 8 à Évian, en 2002, a élaboré l'équivalent d'un agenda 21 pour le club des grands pays industrialisés à travers dix décisions/actions visant à renforcer le développement durable <sup>12</sup>.

En matière de développement durable, on en appelle beaucoup à la recherche (v. encadré). L'Agenda 21 de 1992 lui consacre une part très importante, de même que le relevé de conclusions du sommet de Johannesburg et celui du sommet du G 8 d'Évian car elle est susceptible de répondre à toutes les questions et, donc, de résoudre tous les problèmes. Cela supposerait ainsi que les solutions relèveraient avant tout du technique et de l'organisationnel. Pourtant, ces appels réitérés à la recherche viennent avant tout de ceux qui auraient non seulement la vocation, mais aussi la véritable capacité de les résoudre : les politiques.

### **La recherche publique et le développement durable : les enseignements de Johannesburg**

À l'occasion du sommet de Johannesburg, le ministère de la Recherche a commandité la réalisation d'un rapport intitulé « *La science au service d'un développement durable* », sous la coordination de l'IRD. Regroupant le bilan des travaux effectués par seize organismes publics de recherche français (Ademe, Andra, BRGM, CEA, Cemagref, Cirad, Cnes, CNRS, CSTB, Ifremer, Ineris, Inra, Inrets, Inserm, Institut Pasteur, IRD) depuis le sommet de Rio, ce rapport fait état de l'avancée des connaissances dans les différents champs du développement durable (pauvreté et inégalités, dynamiques démographiques, organisation des villes et des transports, modes de production agricoles et industriels durables au Nord comme au Sud...) et identifie les priorités pour la recherche. Il préconise le développement d'une réelle recherche interdisciplinaire, intégrant beaucoup plus l'apport des sciences humaines et sociales, la mise en place d'un réseau de développement concerté des « technologies pour le développement » et une aide au renforcement des capacités scientifiques des pays en développement.

(12) Domaines concernés : Afrique, famine, eau, santé, financement du développement, dette, sécurité humaine, science et technologie pour le développement durable, exploitation forestière illégale, environnement marin et sécurité maritime, sûreté nucléaire.



Les enseignements du sommet de Johannesburg confirment la pertinence des inflexions déjà apportées au dispositif de recherche français. Ils poussent aussi à leur donner une plus grande envergure et à en affiner le sens en termes d'orientations scientifiques, de partenariat et d'organisation de la recherche. Les organismes publics de recherche français se sont reconfigurés depuis le début des années quatre-vingt-dix. La plupart d'entre eux ont connu des mutations en termes de structure, de programmation et d'instrumentation au profit de recherches orientées vers la protection de l'environnement. Il convient désormais de mieux intégrer les dimensions économiques et sociales qui ont été mises en avant à Johannesburg. Il est nécessaire aussi qu'une place plus importante soit faite aux problématiques du développement économique et social des pays du Sud, domaine dans lequel la recherche anglo-saxonne reste prédominante.

\*  
\*   \*  
\*

Depuis une trentaine d'années, les initiatives françaises en matière d'environnement et de développement durable montrent que, dans ce domaine, la mise en place d'une politique publique intégrée reste inaboutie. Les décalages sont flagrants entre les intentions affichées et l'empirisme fluctuant de décisions qui sont souvent hexagonales, provenant de « recyclage de l'ancien », se souciant davantage de rattrapage que de prévention, privilégiant l'annonce à la constance ou s'égarant dans les compromis pour ne pas bouleverser les comportements ou désorganiser les bases électorales. Les retards pris en matière d'Agenda 21, l'insouciance avérée vis-à-vis des directives européennes en matière de biodiversité, les négligences du Plan climat et les carences de la protection sociale montrent dans quel sens jouent ces compromis. On peut noter de plus le caractère très circonstanciel de certaines initiatives, qu'elles soient en relation avec des catastrophes écologiques (comme la lamentable histoire de l'*Erika*) ou avec la tenue de sommets mondiaux. Les politiques d'environnement – et *a fortiori* de développement durable – sont certes des politiques hybrides nécessitant d'agir sur plusieurs registres, le technique comme le culturel, le social et le politique. Cependant, pour être véritablement instituées, elles impliqueraient une intégration au sommet, c'est-à-dire une autorité supraministérielle qui ne se démente pas, un modèle pérenne de politique publique transcendant les différentes cultures administratives et exprimant de véritables choix sociétaux. Force est de constater que nous n'en sommes pas là : « Aucune chape institutionnelle n'a encore enserré les politiques d'environnement dans une stabilité et une respectabilité qui les auraient "naturalisées", c'est-à-dire produites comme une évidence a-historique, une constante nécessaire de l'action étatique »<sup>13</sup>. Faut-il le

(13) Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 1994, p. 268.

rappeler, les politiques nationales de développement durable n'ont de sens qu'intégrées dans des démarches collectives.

### **Quelques rapports français sur le développement durable**

Ademe, Andra, BRGM, CEA, Cemagref, Cirad, Cnes, CNRS, CSTB, Ifremer, Ineris, Inra, Inrets, Inserm, Institut Pasteur, IRD (coord.), *La science au service d'un développement durable. Contribution des organismes publics de recherche français*, ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles Technologies, Paris, 2002.

Barbault (Robert), Cornet (Antoine), Jouzel (Jean), Mégie (Gérard), Sachs (Ignacy) et Weber (Jacques), *Johannesburg, Sommet mondial de développement durable 2002 : quels enjeux ? Quelle contribution des scientifiques ?*, ministère des Affaires étrangères, ADPF, Paris, 2002.

Barbault (Robert), Chevassus-au-Louis (Bernard), Teyssèdre (Anne) (coord.), *Biodiversité et changements globaux. Enjeux de société et défis pour la recherche*, ministère des Affaires étrangères, ADPF, Paris, 2004.

Barraqué (Bernard), Theys (Jacques) (dir.), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Éditions Recherches, Paris, 1998.

Cirad, CNRS, Inra, Inserm, IRD, *Les enjeux des recherches sur les OGM*, document d'information, ministère de la Recherche, Paris, 2001.

Dossier Charte de l'environnement, ministère de l'Écologie et du Développement durable, 2003.

Godard (Olivier) et Hubert (Bernard), *Le développement durable et la recherche scientifique à l'INRA. Rapport intermédiaire, Bilan et Perspectives*, INRA, Paris, 2002.

Guesnerie (Roger) (président), Hautcœur (Pierre-Cyrille) (rapporteur), *La recherche au service du développement durable. Rapport intermédiaire*, ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles Technologies, secrétariat d'État au Développement durable, Paris, 2003.

Haut Conseil de la coopération internationale, *Mémento : Critères de développement durable appliqués aux actions de coopération et de solidarité internationale*, Paris, janvier 2005.

Institut français de l'environnement, *45 indicateurs de développement durable : une contribution de l'IFEN*, coll. « Études et travaux », n° 41, décembre 2003.

Ministère des Affaires étrangères, *Comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 20 juillet 2004. Relevé de conclusions*, 2004 ([http : //www.diplomatie.gouv.fr/cooperation/cicid\\_07\\_04/](http://www.diplomatie.gouv.fr/cooperation/cicid_07_04/)).



## CHAPITRE 4

# ONG et développement durable : les liaisons dangereuses

**DENIS CHARTIER****SYLVIE OLLITRAULT**

Il est souvent admis que les ONG sont les principales actrices du développement durable. Pourtant, nombreuses sont les organisations publiques et privées qui se sont aujourd'hui saisies de la thématique. Les gouvernements, toutes tendances confondues, ont ainsi fait du développement durable un de leurs principaux objectifs, certains allant même jusqu'à l'institutionnaliser en projet de société. Les entreprises ont fait de même, en intégrant ce thème à leurs stratégies (v. chapitre 5). Il est en fait très difficile de rencontrer aujourd'hui une organisation qui ne se juge pas détentrice d'une quelconque responsabilité à l'égard du développement durable. Dans ces conditions, on peut se demander quels sont la spécificité et le rôle des ONG face à cette notion, devenue suffisamment lâche pour faire consensus. En effet, comment les ONG se positionnent-elles vis-à-vis de ce développement durable consensuel ? L'opportunité de se voir offrir un nouvel espace politique n'a-t-elle pas conduit ces organisations à accepter des versions « allégées » de la notion ? Ne sont-elles pas ainsi obligées d'affronter d'immenses contradictions, entre posture discursive radicale et alliances politiques réformistes ? Finalement, quelle légitimité peuvent-elles invoquer pour se présenter comme les acteurs privilégiés du développement durable ?

Ces organisations se retrouvent dans une position acrobatique. Après avoir inventé la notion, après l'avoir promue, elles la trouvent souvent confisquée dans des applications méconnaissant leurs pensées initiales. L'histoire du développement durable est pourtant totalement imbriquée avec celle des ONG environnementales. C'est en effet au sein de ces organisations que sont nées de nombreuses idées, présentes dans les différentes définitions du développement durable. C'est ensuite grâce à l'implication d'ONG conservacionnistes internationales, comme le WWF et l'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 à ce développement durable que de nombreuses ONG ont pu exister, le succès de la notion ayant à voir avec le nouvel espace politique occupé par ces organisations. La réflexion ne peut donc faire l'impasse sur les liens existant entre le développement



durable et les ONG, une vision historique étant indispensable afin de mieux saisir les enjeux contemporains.

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

Durant les années soixante-dix, les ONG environnementales des pays industrialisés ont porté des débats qui ont rapidement déteint sur les agendas internationaux. Des ONG telles que *Greenpeace* ou *Friends of the Earth* (FoE) 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 Dalton Russell 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 personnels des individus<sup>1</sup>. Ce sont plus spécifiquement leur critique du capitalisme et leur vision globale des problèmes environnementaux qui ont eu une influence importante sur les débats ayant conduit à la construction du développement durable. 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 nous étions des passagers embarqués sur une même planète, qu'il existait des limites à la croissance et que nous étions menacés de disparition si nous n'adoptions pas des règles visant à limiter la pollution et la consommation de certaines ressources naturelles rares.

Particulièrement emblématiques de la conférence de Stockholm (1972), ces visions émanent de débats largement relayés par les ONG environnementales et les organisations de solidarité internationale<sup>2</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 « *Blueprint for Survival* » ou le rapport non officiel de Barbara Ward et René Dubos intitulé « *Nous n'avons qu'une terre* ». Sans ce relais, on peut estimer que les discours n'auraient pas eu le même impact. Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'influence de ces organisations est restée limitée et subjective. D'abord, parce que les définitions d'un développement durable radical ont été très vite évincées, l'exemple

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

(2) Sur les réseaux du mouvement environnementaliste, on peut lire John McCormick, *The Global Environmental Movement*, John Wiley & Sons, Chechester, 1995, et Philippe Le Prestre, *Écopolitique internationale*, Guérin universitaire, Montréal, 1997.

de la mise à l'écart du concept d'écodéveloppement, jugé trop critique vis-à-vis du libéralisme économique, étant significatif. Ensuite, parce que ce sont les ONG conservationnistes, et non pas les ONG environnementalistes<sup>3</sup>, qui ont codifié la notion mondialisée de développement durable.

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

Lorsqu'on s'intéresse à l'histoire de l'émergence du développement durable, il est frappant de constater qu'à toutes les étapes de la construction de la notion, on rencontre certaines ONG du mouvement international conservationniste. Les racines du développement durable ont à voir avec l'environnementalisme tropical, avec la longue histoire des politiques de préservation de la nature dans les pays du Sud, avec l'évolution de la science écologique et avec les discours environnementalistes prédominants dans les années soixante-dix, consacrés à la crise démographique et à la crise écologique globale<sup>4</sup>. Les ONG de conservation ont été des animatrices essentielles de ces thèmes, l'UICN étant la plus emblématique d'entre toutes. On croise cette organisation hybride, regroupant un grand nombre d'ONG (v. encadré), dans toutes les manifestations où environnement et développement ont été associés de façon significative au cours des années soixante, période clé dans l'émergence de la thématique.

#### L'UICN

L'UICN (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*). Selon ses propres statuts, l'organisation se définit 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 10 000 experts bénévoles

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

(4) On peut lire, à ce sujet, l'ouvrage de Bill Adams, *Green Development*, Routledge, Londres, 2002.



travaillant au sein de différentes commissions. De 1949 à la fin des années quatre-vingt-dix, le nombre de ses membres est passé de 80 à 928, comprenant, en 2000, 79 États, 112 organismes publics, 670 ONG nationales et 67 ONG internationales. Son siège, d'abord établi à Morges (Suisse) et aujourd'hui situé à Gland (Suisse), s'appuie sur dix bureaux régionaux de coordination – dont quatre en Afrique – et vingt-quatre bureaux de liaison nationaux employant environ 1 000 salariés. En 2000, son budget annuel était d'environ 44 millions de dollars.

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 ce cadre, 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. Elle semble avoir joué un rôle décisif concernant l'aboutissement des conventions Ramsar, de la Cites et de la Convention sur la diversité biologique.

Plusieurs moments peuvent illustrer 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, qui démarre en 1964, a été le cadre d'une collaboration scientifique mondiale qui a produit une arène effective, apolitique et faisant autorité, où les idées de développement durable ont pu être discutées et développées durant les années soixante-dix. C'est au sein de cette arène que l'UICN a rédigé un ouvrage qui a posé les bases des réflexions ultérieures sur les questions d'environnement et de développement. Suite à une série de conférences regroupant, outre l'UICN, des organisations telles que *The Conservation Foundation*, le Programme 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, *Principes écologiques pour le développement économique*. Avec un accent particulier 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, 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 « *Man and the Biosphere* »<sup>5</sup>, on comprend que l'histoire de cette ONG est et restera pleinement imbriquée avec celle du développement durable.

### ■ La codification d'un développement durable ambigu

Avant d'apparaître à la conférence de Rio, le développement durable a été codifié dans trois documents : *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, largement définie par l'UICN. En préparant pendant une période de sept ans la *Stratégie mondiale de la conservation de la nature*, avec des financements du PNUE et du WWF, l'organisation a en effet été le principal rédacteur du premier document international où le développement durable a été codifié.

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 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 objectif de démontrer que « la conservation améliore les perspectives de développement durable 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>6</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. Il s'agissait aussi, plus officieusement, de 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 d'un nouveau discours et de nouvelles pratiques défendues par les ONG signataires, discours et pratiques construits autour d'une notion de développement durable ambiguë. Deux définitions vont en effet s'amalgamer. La

(5) L'Unesco développera, dans le cadre du programme Mab (*Man and the Biosphere*), 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 ainsi plus novateur que la plupart des grandes organisations de ce secteur.

(6) 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.



première consiste à prévoir un volume de production qui soit supportable pour l'écosystème et qui, par conséquent, puisse être envisagé sur la longue durée. 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 donc la capacité de reproduction qui détermine la production, la durabilité impliquant que le processus ne puisse être maintenu qu'à certaines conditions, données de l'extérieur par les mesures conservationnistes. La seconde conception conçoit le développement durable 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 ce dernier 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 »<sup>7</sup>. Ce dont souffrent les pays du Sud, d'après cette seconde définition, 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 et 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 par des stocks »<sup>8</sup>. C'est cette définition qui a perduré jusqu'à son institutionnalisation au Sommet de la Terre de Rio, en 1992. Cela n'a évidemment rien d'anodin puisque c'est aussi à Rio que l'ensemble des ONG vont adhérer à une définition commune du développement durable.

### ■ Le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro : vers une définition consensuelle

À Rio, les fonctions et l'influence des ONG ont pris une autre 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 cours 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

(7) *Ibid.*, section 7.

(8) Gilbert Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences po, Paris, 1996, p. 315.

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>9</sup>. Elles ont aussi préparé leur propre conférence en se réunissant et en se mettant en réseau avec une intensité jusqu'alors inconnue. Sous l'impulsion d'un Comité international facilitateur (IFC), organe interne au Centre pour notre futur commun (*Center for our Common Future*), 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.

Bien qu'implanté dans le parc du Flamengo, à quarante kilomètres du centre officiel de la conférence de Rio, 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 réunion, 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 durable et une série de traités réunis autour de plusieurs points centraux : coopération des ONG et évolution des institutions, objectifs alternatifs économiques, questions environnementales majeures, problèmes d'alimentation, de consommation, de pauvreté, questions transversales importantes (urbanisation, racisme, droits des femmes), etc.

Notons que les ONG, bien que présentes en force et très productives, étaient exclues des sessions officielles de négociation. Elles ont donc usé de diverses méthodes pour se faire entendre. Certaines se sont contentées d'intervenir à travers

(9) 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 ayant été accordés après Rio. Cette accréditation est accordée en général aux ONG représentatives au plan national et compétentes sur le thème traité.



le bulletin du Forum global, abondamment distribué dans les couloirs de la conférence. Quelques-unes ont choisi de mener des actions coup-de-poing, comme *Greenpeace*, qui a déployé une banderole sur le Corcovado surplombant la ville. D'autres, faisant partie des 1 400 lobbyistes accrédités, ont pu enfin 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 des ONG a eu quelque influence. Par exemple, l'insistance sur la notion d'*empowerment* ou de « participation des populations locales » peut être perçue 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. Ce fossé 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. 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 durable consensuelle et réformiste. Cela aura de sérieuses conséquences sur leurs positionnements, leur imposant d'affronter de lourdes contradictions qui sont apparues pendant la décennie quatre-vingt-dix.

## ■ Après-Rio : l'institutionnalisation des ONG

Avec le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, les ONG ont participé à l'inscription sur l'agenda international du développement durable, avec les sous-thématiques qui lui sont reliées, comme le « genre », les « peuples autochtones » ou la « biodiversité ». Tous les secteurs dans lesquels œuvrent les ONG ont été concernés : environnement, humanitaire, défense des droits, etc. En même temps, la notion de développement durable, thématique devenue malléable, s'est propagée sur la planète par le biais de programmes ou de législations, comme l'Agenda 21 européen. Cette diffusion a aussi été facilitée, provoquée ou accompagnée par deux faits majeurs marquant les années quatre-vingt-dix : la multiplication du nombre d'ONG et l'émergence de normes et de programmes internationaux auxquels les législations nationales doivent se conformer.

### ■ Les conditions internationales portant la diffusion du développement durable

Si les ONG émergent véritablement sur la scène internationale dans les années quatre-vingt-dix, elles ne représentent qu'une catégorie d'acteurs, dits « non étatiques », qui voient leur rôle s'accroître dans les relations internationales, jusqu'alors dominées

par les acteurs étatiques. Elles ont aussi une spécificité de taille, celle de s'être légitimées en nouvelle société civile mondialisée ayant la capacité d'inscrire sur les agendas internationaux les intérêts des populations locales, ou encore des thématiques dites « secondaires ». Ce sont les ONG qui ont déjà une aura dans les institutions internationales, grâce à leur reconnaissance à l'Ecosoc – le conseil économique et social des Nations unies – ou dans les consultations internationales, qui vont prendre en charge cette diplomatie « parallèle », cette politique « secondaire ». Les trois grandes ONG environnementales que sont le WWF, *Greenpeace* ou *Friends of the Earth* symbolisent cette catégorie ; mais ces ONG d'origine anglo-saxonne ne doivent pas faire oublier la pléthore d'ONG nées dans les années quatre-vingt-dix, qui ont réussi à élargir leurs statuts juridiques pour porter et défendre le développement durable (v. encadrés).

### **L'explosion du nombre des ONG : la montée en puissance des acteurs non étatiques**

Depuis le milieu des années quatre-vingt, la croissance exponentielle du nombre d'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, parce qu'il n'existe pas d'autorité qui les recense de façon systématique et parce qu'ils divergent énormément en fonction des diverses définitions que l'on en donne. Le nombre d'ONG locales dans les pays développés était estimé, au début des années quatre-vingt-dix, à 20 000 par l'OCDE et à 50 000 par le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud). Selon les chiffres plus récents de la Banque mondiale, on estime couramment 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, on « évalue le nombre d'associations déclarées entre 2 et 3 millions, et à au moins 100 000 celui des fondations dans les 39 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 » (1). En s'intéressant exclusivement aux ONG internationales, tous champs d'action confondus, répertoriées de façon assez exhaustive par l'Union des associations internationales (UAI), on peut aussi constater que leur nombre a connu un accroissement ininterrompu depuis la fin des années soixante. Multiplié par dix entre 1909 et 1951, le nombre d'ONG internationales a doublé entre 1951 et 1964 (en passant de 832 à 1 718). Ce nombre a ensuite triplé à deux reprises entre 1964, 1976 et 1985. Enfin, du début des années quatre-vingt à la fin des années quatre-vingt-dix, la quantité d'ONG répertoriées par l'UAI a doublé en valeur absolue, passant de 10 000 à 22 000.

Bien entendu, une telle profusion ne peut s'accompagner que d'une grande hétérogénéité entre ces organisations, qu'il s'agisse de leur fonctionnement interne, de leurs sources de revenus, de leurs champs ou modes d'action, etc.

(1) Michel Doucin (dir.), *Guide de la liberté associative dans le monde*, La Documentation française, Paris, 2000.



## **Les ONG vues du droit français, ou l'entrée des représentants de citoyens dans le prétoire**

Le terme « ONG » n'a souvent une existence qu'au niveau international. En France, par exemple, on raisonne en association (loi de 1901). Or, savoir si une association est agréée ou non est primordial car l'agrément conditionne l'existence juridique de l'association et nombre de ses prérogatives importantes pour représenter et défendre les intérêts. Par ailleurs, ces groupes d'intérêt remplacent souvent une administration locale, nationale et internationale inexistante ou malingre. C'est le cas au niveau européen, du fait de leur expertise, qui mobilise nombre de scientifiques dont les aptitudes dans ce domaine sont internationalement reconnues.

Au niveau national français, l'enjeu de l'agrément est central. Selon le *Droit de l'environnement* (Dalloz, 2001), « il y aurait 10 à 40 000 associations intéressées plus ou moins directement aux problèmes d'environnement, et environ 3 % de Français adhérant à une association d'environnement [...]. Parmi ces associations, 818 étaient agréées en 1981, 1 434 en 1991, 1 833 en 1999 (dont 116 au plan national, 719 au plan communal et 543 au plan départemental) ».

En fait, la procédure d'agrément est régie par la loi du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature, et celle du 31 décembre 1976, portant réforme de l'urbanisme. Le but était de sélectionner les associations qui participeraient à la politique de l'environnement. Mais, en 1995, une réforme a été rendue nécessaire face à une démultiplication des agréments. Il n'existe plus qu'une seule forme d'agrément qui impose aux associations d'exercer leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et des paysages ou de l'urbanisme, ou d'avoir pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, d'œuvrer principalement pour la protection de l'environnement. L'association doit exister depuis au moins trois ans, être régulièrement déclarée et attester d'un fonctionnement conforme à ses statuts. Mais l'extension de cet agrément fait que le juge développe une interprétation libérale en cas de litige : par exemple, les fédérations de chasseurs sont reconnues comme ayant un intérêt environnemental.

L'agrément est important pour participer à la décision environnementale et pour ester en justice. Ainsi, l'association se retrouve dans de nombreux comités ou commissions comme le Comité national de l'eau, le conseil d'administration de l'Ademe, le conseil d'administration des Parcs nationaux...

La loi de 1995 reconnaît aux associations agréées une présomption d'intérêt pour agir et élargit leur droit à se constituer partie civile dans un procès pénal. Devant le juge civil, toute association, même non agréée, peut former une action à fin d'obtention de dommages-intérêts, à condition de justifier de la lésion d'un intérêt patrimonial ou moral. Enfin, la loi de 1995 institue une action en représentation conjointe environnementale qui permet de soumettre au juge une pluralité de litiges concernant les victimes d'un dommage imputable à un même auteur et ayant une origine commune (pollution).

Cette explosion du nombre des ONG s'explique par l'afflux de fonds qui ne passent plus par les États, mais par une forme de gouvernance prônée en particulier par la Banque mondiale. Elles deviennent, dans de nombreux États africains ou

sud-américains, de véritables agences prenant en charge les questions sociales. Cette montée en puissance des ONG s'observe encore 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) ont permis la rencontre d'acteurs locaux dans un cadre international et les ont familiarisés avec des thématiques mondialisées. Étant accueillies à l'extérieur des institutions, les ONG ont intégré une culture de contre-pouvoir, de *lobbying*, qui s'est diffusée parmi les organisations les plus récentes et les moins aguerries à ces modes de contestation.

Les temps des conférences illustrent une prise de conscience mondialisée des ONG. Ainsi, celles-ci ont ressenti la nécessité de participer à ces sommets du fait de leur réflexion en interne ou de leur environnement institutionnel, tout en ayant une difficulté à repérer leurs rôles, puisqu'elles sont tantôt des partenaires de politique internationale, tantôt des *outsiders* mis à l'écart des négociations. Au nom de la gouvernance, elles se voient rangées avec les firmes multinationales dans la catégorie des acteurs non étatiques. De plus, les ONG environnementalistes d'envergure internationale ont perçu que leur capacité à porter « la voix des sans-voix » – comme certaines le proclament – ne peut se réaliser sans se saisir des nouvelles opportunités offertes par les institutions supranationales. Ainsi, les ONG éprouvent le besoin d'être présentes dans les couloirs des institutions internationales, comme ceux de l'Union européenne, qui développent des programmes d'environnement (Agenda 21) et peuvent mettre à l'index les États déficients (v. encadré).

### **Les bureaux des ONG à Bruxelles**

Les grandes ONG internationales environnementales présentes à Bruxelles sont majoritairement d'origine anglo-saxonne, ce qui a une importance concernant les représentations de l'environnement qu'elles portent et le choix des modes d'action qu'elles adoptent, largement inspirés par les techniques de *lobbying* à l'américaine.

- **Le Bureau européen de l'environnement (BEE)**

Créé en 1974, le BEE est la première organisation environnementale à être mise en place au niveau européen. L'initiative vient des ONG de la Communauté européenne, qui ressentaient le besoin de coopérer entre groupes d'intérêts. En 1996, le Bureau représentait 132 organisations de vingt-deux pays, dont, à l'époque, les quinze membres de l'UE. On y trouve par exemple le *National Trust* britannique ou encore l'organisation néerlandaise *Stichting Natuur*, ou les organisations internationales les plus connues comme le WWF, *Birdlife International* et *FoE International*.

Un représentant de chaque conférence nationale se trouve dans le comité exécutif du BEE. Le siège est à Bruxelles. Le secrétariat permanent est constitué de onze membres salariés, un secrétaire général, un expert scientifique et des



coordinateurs de campagnes et de programmes. Le BEE reçoit des fonds de la Commission européenne et des contributions des États membres.

Le BEE est actif sur les questions d'écolabels, l'*Eco-Management and Audit Scheme* (Emas), concernant la qualité de l'air et la gestion de l'eau. Il siège dans de nombreuses commissions, par exemple celle traitant de l'émission de gaz des véhicules.

#### • **Friends of the Earth Europe/Les amis de la Terre**

En 1986, *FoE Europe* arrive à Bruxelles. C'est une succursale de *Friends of the Earth International*. Il y a environ vingt-neuf organisations des Amis de la Terre dans vingt-huit pays européens.

L'organisation fonctionne sur le consensus de ses membres. Les groupes membres sont des organisations indépendantes qui poursuivent leurs campagnes à tous les niveaux – international et local – et assument, selon leurs compétences, certains intérêts et expertises. Par exemple, *Friends of the Earth UK* est connu pour la question des transports en Europe. Les membres contribuent au financement de *FoE Europe*, mais l'UE leur attribue également des ressources. *FoE Europe* coordonne les activités sur les biotechnologies et les transports et travaille sur la question du développement durable en Europe.

#### • **Greenpeace International**

*Greenpeace International* établit son bureau européen à Bruxelles en 1988. En termes structurels, le bureau européen émane du bureau international de *Greenpeace*, ce qui aide *Greenpeace International* à coordonner différentes campagnes internationales. Le personnel de Bruxelles advise *Greenpeace International* sur les développements au niveau européen du travail en œuvre et des stratégies de campagne. *Greenpeace International* finance le bureau européen. Par conséquent, l'argent des organisations nationales de *Greenpeace* (*Greenpeace UK*, *Greenpeace Allemagne*) finance le bureau de Bruxelles, ainsi que les autres départements comme l'unité économie ou les laboratoires scientifiques. En revanche, *Greenpeace*, à l'opposé des autres ONG, et fidèle à sa politique d'indépendance, ne reçoit aucune ressource de la Commission européenne.

#### • **World Wide Fund for Nature**

En 1989, le bureau européen du WWF ouvre à Bruxelles. En 1995, il comptait huit membres salariés, sept autres étant affectés dans le bureau du programme européen au siège, à Genève. Les quatorze organisations nationales (dont douze en Europe) constituent la source de financement pour le bureau européen, mais elles ne sont pas mobilisées dans le fonctionnement quotidien. Elles sont organisées en différentes équipes, chargées chacune d'un programme : l'agriculture, le climat, etc. Le bureau européen se préoccupe de *policy*, c'est-à-dire de politique. Il participe à des activités de *lobbying*, mais aussi de communication, de collecte d'information et de recherche de fonds. Au niveau européen, le WWF reste actif sur la question des fonds structurels : l'agriculture, le développement rural ou encore les questions de développement dans les pays du Sud. La Commission européenne est une source essentielle de financement du bureau européen.

#### • **Le Réseau européen sur le climat (Climate Network Europe)**

Ce réseau constitue l'un des huit groupes régionaux du réseau international sur le *Climate Action Network*.

Établi en 1989, l'objectif du CNE est de promouvoir l'action pour limiter les effets produits par les activités humaines sur le changement climatique. On compte soixante membres représentant les ONG environnementales au CNE,

incluant plusieurs branches nationales du WWF et de *Friends of the Earth*. En Europe, il existe un bureau consultatif avec des représentants des membres des organisations les plus actives. Le bureau décide des sujets. Ses responsabilités consistent à coordonner les membres du groupe sur les questions de climat, à coopérer avec d'autres groupes régionaux du réseau, à diffuser un service d'informations sur les climats, et à impulser des politiques au niveau de l'Union européenne.

- **Birdlife International**

*Birdlife International* a été fondé en 1922. Le bureau européen s'est ouvert en 1993, suivant l'avis de ses membres estimant qu'il fallait ouvrir un bureau à Bruxelles pour renforcer son efficacité. Il y a vingt-neuf membres européens dans le *Birdlife International*. Le RSPB (*Royal Society for the Protection of Birds*) est l'un des membres les plus importants. *Birdlife* européen suit le programme décidé par le secrétariat situé à Cambridge. Le programme est agréé par la conférence européenne de *Birdlife* et coordonné par le bureau européen. Celui-ci suit le développement des politiques européennes, tisse des liens avec les institutions de l'UE et engage des activités de *lobbying* sur les questions de protection des oiseaux et des habitats. Il s'intéresse aux questions agricoles et s'attache à faire appliquer la directive oiseaux (1979). Ses ressources proviennent de la contribution de ses membres et de la Commission européenne.

- **La Fédération européenne des transports et de l'environnement**

Créée en 1989, son bureau a ouvert en 1992. C'est une organisation « parapluie » de vingt-neuf membres provenant de dix-huit pays européens : Union européenne, AELE et de l'Europe de l'Est avant élargissement. C'est davantage un mélange d'ONG de défense des consommateurs, dont les activités se concentrent sur les questions d'air et les transports routiers. Cette fédération a des commissions de recherche et publie largement sur la question du transport et l'environnement. Le financement se partage entre les membres et la Commission européenne.

- **Et d'autres...**

La liste des principaux groupes œuvrant et ayant un rôle actif à la représentation des intérêts environnementaux donne l'impression que ce sont des groupes internationaux, en oubliant que des associations locales de défense de l'environnement utilisent les normes environnementales, les font vivre, voire les initient, comme « Eaux et rivières » en Bretagne, dont le juriste a participé à la création de la loi sur l'eau de 1992.

Source principale : Ruth Webster, « *Environmental Collective Action* », in Justin Greenwood et Mark Aspinwall (dir.), *Collective Action in the European Union*, Routledge, Londres, 1998.

Les ONG jouent leur rôle d'opposants aux *lobbies* économiques en rappelant sans relâche les principes de développement durable 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 durable, elles prennent une position réactive consistant à rappeler constamment à l'ordre les acteurs à propos de leurs pratiques. Le développement durable apparaît ainsi dans de nombreuses plates-formes revendicatives.



## ■ Le développement durable : un front idéologique commun utilisé par les ONG

Portée par le mouvement écologiste et définitivement imposée à la conférence de Rio, la thématique du développement durable est devenue, pour les différents types d'acteur (État, 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. Des ONG de solidarité internationale, de défense des droits des communautés, des femmes, etc., ont ainsi pu recycler ou ajuster cette thématique du développement durable pour légitimer leurs actions, leurs revendications et produire un emboîtement d'intérêts qui donne une nouvelle teneur à cette thématique environnementaliste. La souplesse de ce cadre dominant de justification a permis de renouer avec des revendications qui constituaient le socle originel de la contestation écologiste, évincé lors des négociations internationales. On pourrait s'interroger sur le recyclage de ces critiques, en considérant que de nombreuses revendications contemporaines s'exprimant au nom du développement durable auraient pu, par le passé, nourrir des critiques du développement d'obédience marxiste ou chrétienne de gauche <sup>10</sup>.

La coexistence sous la même bannière de revendications allant de la révolution à un simple réformisme ne facilite pas la lisibilité du mouvement. Cette agrégation d'intérêts, qui permet aux ONG de constituer des « réseaux » et des « plates-formes », devrait être étudiée de manière spécifique car, si la connivence créée par cette coalition joue sur l'extension de la lutte, passant de la promotion du développement durable aux conditions de sa mise en œuvre (accès aux médicaments, libération des femmes), il faut ajouter l'existence d'un véritable travail politique de construction d'un sentiment d'injustice. En se référant aux principes proclamés du développement durable, les acteurs identifient leurs ennemis, leurs alliés et développent une rhétorique stigmatisant les uns, renforçant les liens avec les autres. Bien que ce socle idéologique solidifie un discours volontiers anti-OMC et anti-FMI, il n'élucide pas une autre forme d'ambiguïté concernant les stratégies et les identités des ONG. Il est intéressant d'observer que les unions sacrées ne fonctionnent qu'au moment des plates-formes revendicatives et tendent à se déliter lors d'éventuelles négociations <sup>11</sup>. Ce travail politique original, réalisé par certaines ONG, diffuse une critique des excès du libéralisme et force sinon l'entrée des arènes internationales, du moins l'intérêt des médias en tant que porteurs de projets alternatifs et de normes nouvelles.

(10) René Passet, « Néolibéralisme ou développement durable, il faut choisir », 2003 (<http://users.skynet.be/cadtm/pages/francais/passetdevdurable.htm>).

(11) Sylvie Ollitrault, « Le mouvement écologiste », in Isabelle Sommier et Xavier Crettiez (dir.), *France rebelle*, Michalon, Paris, 2002.

## ■ Les ONG, agitatrices d'opinion : développer durablement des rôles internationaux

En s'intéressant de plus près au WWF, à *Friends of the Earth* et à *Greenpeace*, organisations non gouvernementales ayant des ressources suffisantes pour disposer d'une audience internationale, on a observé que, pendant le sommet de Johannesburg, ces ONG ont rempli leur rôle de « tapage » médiatique, rôle créé notamment par *Friends of the Earth* et *Greenpeace*, qui en ont construit le modèle (v. encadré). Au moment de Johannesburg, *Greenpeace* a utilisé tout l'éventail de son répertoire médiatique : manifestation réprimée pendant le sommet afin de faire monter la dramatisation ; 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. Tout son savoir-faire a été mobilisé pour démontrer que le Sommet du développement durable n'avait pas inscrit dans 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. Toutefois, FoE a adopté des registres d'action similaires, ce qui prouve que les ONG, par mimétisme, diffusent des formes de mobilisation qui semblent avoir un impact favorable sur les opinions publiques du Nord. Ces méthodes demandent des ressources, en particulier financières, qui favorisent la centralisation des moyens et une professionnalisation, avec l'emploi de salariés chargés de la communication. Ces répertoires d'actions contraignent le mode d'organisation de ces ONG, dont les organigrammes internes 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. Toute cette division du travail militant renforce les ONG les plus puissantes, les plus connues et les plus anciennes dans le secteur de l'environnement.

### **Les ONG, bureaux de décryptage militant des enjeux internationaux**

Quel que soit le registre mobilisé, du ton policé du WWF à celui accusateur de *Greenpeace*, les ONG ont souligné les lacunes du sommet de 2002, décodé les enjeux, tout en démontrant qu'à Johannesburg, les espoirs de Rio s'étaient brisés.

*Greenpeace*, sur son site Internet, proposait ainsi des fiches de définitions militantes de certains concepts de politique internationale comme le transfert de technologies, l'aide publique au développement, la mondialisation, la gouvernance. Pour les deux derniers, on pouvait lire : « Mondialisation : réalité ancienne dont le processus s'est accéléré au cours des dernières décennies. Permet aux responsables politiques de déplacer à un niveau supranational la responsabilité de leur inaction, des réformes à entreprendre – parfois impopulaires – ou encore des échecs des politiques nationales. Gouvernance :



politique managériale des entreprises récupérées par les États pour s'assurer que les "Accords pour le minimum environnemental" (AME étant l'acronyme officiel pour "Accords multilatéraux d'environnement") ne viennent pas gêner l'Organisation pour la commercialisation du Monde. »

Le 30 août 2002, en plein sommet de Johannesburg, le *WWF International* a produit un communiqué de presse signalant combien il était préoccupé par le peu d'avancées obtenues sur les questions de commerce, d'énergie, d'eau potable, de biodiversité, des déchets toxiques et des zones maritimes.

À côté de ce rôle connu de mobilisation de l'opinion publique, les ONG assument, depuis dix ans, un rôle moins visible de gestion de programmes de développement durable. Bien que le WWF soit l'ONG la mieux connue en la matière, de nombreuses ONG peuvent avoir à jouer un rôle localement ou nationalement pour encadrer la mise en œuvre de ce type de politique publique. Ainsi, en janvier 2005, le conseil régional de Bretagne a mobilisé les ONG de solidarité internationale et d'environnement pour mettre en place des filières sans OGM entre la région et le Brésil, et, dans le cadre de sa toute nouvelle politique de développement durable, s'est risqué à soutenir *Greenpeace* dans sa mobilisation contre l'importation d'OGM. Pour l'instant, tout dépend du bon vouloir des autorités locales ou nationales pour lancer des actions de développement durable ; il n'empêche que les ONG et les associations locales sont les premières mobilisées en cas d'initiatives, qui prennent essentiellement la forme de campagnes d'information ou encore de sensibilisation des opinions. Cette fois, l'objectif consiste moins à faire du tapage qu'à convaincre les populations et à mettre en œuvre le calendrier des mesures. Ainsi voit-on les ONG devenir des partenaires indispensables quant à la diffusion des programmes qu'elles ont d'abord appelés de leurs vœux.

Par leurs entrées dans des arènes internationales, les ONG, inféodées ou non aux bailleurs de fonds, sont toutes contraintes à un certain discours d'expertise. Elles doivent faire remonter les revendications locales dans les catégories reflétant une terminologie institutionnelle : peuples autochtones, femmes, protection des droits. Pour forcer le trait, même les plus contestataires adoptent une rhétorique libérale des droits, ordonnent la réalité en diffusant les identités construites dans des institutions internationales. Il n'empêche que les ONG ont inventé un rôle de traduction des problèmes 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). Ainsi, si les pratiques des acteurs restent loin des idéaux des principes de développement durable, les ONG 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. En

promouvant des programmes de protection, en soutenant certaines recherches scientifiques, elles accueillent dans leurs équipes du personnel des pays du Sud qui connaît alors une forme de socialisation en intégrant les revendications et les représentations des grandes ONG. Les contestations de développement durable sont en effet portées par une élite intellectuelle du Nord et du Sud, souvent formée au multiculturalisme grâce à des réseaux de recherche transnationaux comme ceux sur la biodiversité. Cette socialisation et cette sociabilité renforcent la conviction des acteurs dans leurs ambitions et les éloignent des revendications plus populaires – même si elles peuvent ponctuellement se rejoindre, comme lors de la manifestation des « paysans sans terre » à Johannesburg, en 2002. Le rôle de ces ONG internationales a certainement des effets sur une forme de mondialisation des élites militantes et scientifiques.

Au final, les ONG ont donc pris, en dix ans, 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, ou encore en gestionnaires de programmes de développement durable. Bien entendu, la rapidité de ces évolutions a été accompagnée de son lot de difficultés. Les ONG doivent faire face à une crise de croissance et à de nombreuses critiques, les plus virulentes portant sur leurs rôles, qui apparaissent plus relever de la catégorie de « contre-feu » que de la véritable force d'action.

---

## ■ Avec Johannesburg, le blues des ONG contestées

Les espoirs de Rio envolés, le Sommet du développement durable de Johannesburg a été marqué par le pessimisme des ONG. Un vent de contestation s'est manifesté à travers certains discours marquant la porosité entre une forme de protestation altermondialiste et des prises de position des ONG. Il apparaissait qu'une division du monde se jouait, sur fond de domination des États-Unis et d'un ordre économique décidé à l'OMC. La déception a réuni autant les environnementalistes que les plus prompts à développer une forme de contestation de la division du monde. Les ONG se sont pourtant accordées d'une seule voix sur le peu d'avancée environnementale, et elles ont ajouté – même pour les plus conservacionnistes d'entre elles – que, sans le volet social, le développement durable ne pouvait pas être en bonne voie.

Cette unanimité ne doit cependant pas faire oublier que certaines ONG du Sud réclament d'abord plus de développement économique pour leur société et une sévérité accrue à l'égard des pollueurs du Nord. Elle ne doit pas faire oublier non plus que les ONG du Nord, non anglophones ont du mal à faire entendre leur



expertise dans les médias. Elle ne doit pas finalement gommer la crise d'identité que les ONG traversent depuis quelques années.

## ■ La crise d'identité des ONG

Si, par la thématique du développement durable, les ONG ont réussi à diffuser des modes de représentation qui ont pu former la base de revendications altermondialistes, il ne faut pas en conclure qu'elles représentent uniformément un pôle de contre-pouvoir ou de contestation. Au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, dans un contexte d'internationalisation des groupes d'intérêt, de démultiplication des espaces publics et dans un environnement de contestations altermondialistes, l'ambiguïté de l'expression « développement durable » justifie des actions antagonistes.

Cet aspect a été notamment visible lors de la préparation du Sommet du développement durable, à Johannesburg, avec l'intrusion des intérêts économiques dans la gestion de la gouvernance mondiale. Participer à des sommets, où la confusion entre intérêts privés et publics est constante, a été diversement assumé par les ONG dont les positions oscillent entre celle du WWF, très conciliant vis-à-vis des intérêts des entreprises (v. encadré), et celle de *Greenpeace*, qui conteste la « façade verte » des entreprises affichant le développement durable dans leur communication (v. aussi chapitre 5).

### **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 avec elles. 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 entreprise peut prouver certaines pratiques environnementales et accepte de fournir des fonds au WWF, l'ONG l'autorise

en retour à afficher clairement son partenariat, ce qui lui permet de renforcer la communication sur son produit et d'augmenter le nombre de ses clients.

Dans le cadre de ce programme de collaboration avec les entreprises, le WWF a signé des conventions de partenariat avec Canon, Olgivy and Mather et, plus récemment, avec Lafarge, dernier exemple qui illustre le mieux 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.

Signalons aussi que, dans le cadre de cette stratégie, le nombre de produits de consommation courante disposant du label WWF ne cesse d'augmenter. L'organisation est ainsi présente sur la montre Swatch Adamastor, vendue sur cinq continents pour marquer l'année internationale de l'océan, sur les emballages du chocolat bio Cémoi, sur ceux des enveloppes en papier recyclé La Couronne, fournies avec un sachet gratuit de graines d'arbres à planter ou encore avec des « fèves WWF » vendues pour l'Épiphanie 2002. Ces pratiques, qui rapportent de plus en plus d'argent au WWF, placent l'organisation dans une logique consistant à privilégier son développement structurel. « 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 ». 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. Compte tenu du poids de cette instance sur les stratégies d'action de l'ONG, il est important d'observer de plus près le profil de ses membres, et ce d'autant plus qu'un règlement des statuts du WWF adopté le 22 mai 1984 précise qu'une majorité d'entre eux 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 des membres du conseil d'administration : 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 (1) et la sphère publique ; enfin, et en continuité avec les modalités d'action initiale de l'ONG, le rôle important de personnalités issues des sphères marchandes et publiques sur les politiques et les normes adoptées par le WWF.

Si l'on s'intéresse au dernier point, il apparaît que presque la moitié des membres du conseil d'administration de *WWF International* sont présidents, vice-présidents ou directeurs d'entreprises commerciales ou industrielles. Ce fait est fondamental puisque les profils professionnels et les types d'entreprise rencontrés sont significatifs du champ d'action environnemental du WWF. En 2002, on trouve ainsi, dans le conseil d'administration, le président-directeur



général de *Aqua International*, ancien directeur de l'Agence de protection de l'environnement américaine sous le Président George Bush. Cette entreprise, créée en 1997, s'affiche comme mobilisatrice de fonds privés américains pour investir principalement dans la privatisation de l'eau. On trouve 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 est aussi vice-président de la banque *Saudi Cairo*, 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 est enfin directeur du conseil d'administration de *Shell transport*, l'une des principales branches du groupe *Royal Dutch Shell*, leader dans la production de gaz naturel et le plus gros détaillant de carburants et de lubrifiants automobiles dans le monde, premier sur le marché des bitumes, des gaz de pétrole liquéfié ou des carburateurs et l'une des plus grandes entreprises pétrochimiques mondiales. On trouve également le directeur de *Roche Group Basel* – l'une des plus importantes multinationales pharmaceutiques au monde et la première en Europe –, le président-directeur général de *Sephora* – l'une des premières multinationales de cosmétiques – ainsi que le directeur de *McKinsey & Company* et le vice-président de *Boston Consulting Group*. Cette liste non exhaustive illustre bien le fait que les membres du conseil d'administration entretiennent des liens étroits avec des entreprises représentatives des processus de mondialisation des échanges et d'un productivisme marchand à l'origine des problèmes environnementaux contemporains.

(1) 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. La reine Noor de Jordanie est également membre du conseil d'administration de cette ONG.

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 mutation. Cela a participé de l'ambiguïté de leur rôle et de la variété de leurs positions. Ces dernières sont en effet multiples car liées à leur culture organisationnelle, qui brouille les interprétations des principes du développement durable en allant d'une « bonne gouvernance » de l'environnement à la diffusion d'une critique sociale du libéralisme. Cette confusion se renforce avec la crise existentielle du secteur des ONG.

Au moment où elles semblent avoir réussi une entreprise de longue haleine, menée depuis la conférence de Stockholm, en imposant la question de l'environnement puis du développement durable sur les agendas internationaux et, par effet de *top/down*, jusqu'au niveau local, les ONG font pourtant face à une forme de crise d'identité et de croissance. Les plus anciennes s'étoffent au point de devenir de véritables entreprises transnationales ; les plus récentes se multiplient au point de brouiller l'identité première des ONG. Des contestations apparaissent en interne et en externe. Au moment de la préparation du sommet de Johannesburg, on a finalement vu les

ONG affirmer leurs rôles transnationaux tout en relevant le défi consistant à essuyer des critiques sur leur légitimité.

### ■ Quelle légitimité pour les ONG ?

La diversité des rôles investis par les ONG depuis une décennie ne doit pas faire oublier que leur légitimité continue de poser question dans un contexte d'institutionnalisation forte et de centralisation renforcée. Les critiques se multiplient. Tout d'abord, une ligne de fracture se dessine entre les « grosses » ONG, qui peuvent mobiliser la ressource de la langue (l'anglais) et les ressources médiatiques et financières, et les autres. Les ONG européennes et du Sud ont pu déjà constater avec amertume, à Johannesburg, leur position secondaire. En outre se pose la question de la place des ONG dans les mouvements de contestation. Les rapports distanciés avec le monde syndical, qui, pourtant, porte également le développement durable (par exemple, la CFDT en France <sup>12</sup>), ou avec le mouvement altermondialiste interrogent en interne les ONG environnementalistes, qui soutiennent des causes de plus en plus sociales et économiques. Au Forum social mondial de Porto Alegre, en janvier 2005, *Greenpeace* et *Oxfam* proposaient ainsi de se regrouper sur la question de la lutte contre la pauvreté.

En externe, les ONG sont contestées par les États qui peuvent critiquer leur tendance à une forme d'ingérence proche de celle de l'humanitaire, par les firmes multinationales, qui remettent en cause leur représentativité (quelle opinion publique ? quel poids en membres ?), et par les mouvements de contestation, qui soulignent en revanche leur institutionnalisation croissante. Ainsi, les ONG, porteuses d'espoir à Rio, soutenues par le credo de l'émergence de la société civile, se retrouvent qualifiées de carriéristes, d'entrepreneuses en mobilisation, d'organisations sans légitimité démocratique. Bien que toutes ces critiques proviennent d'abord de leurs détracteurs (États, firmes multinationales), des voix en interne s'élèvent pour exprimer l'incompréhension face à des modes de fonctionnement quasi bureaucratiques. En 2005, les ONG connaissent une crise de croissance. Ayant à gérer cette double identité de gestionnaires et d'aiguillons du développement durable, elles se trouvent concurrencées par des firmes multinationales, des États, des institutions se réclamant du développement durable dans les arènes internationales, sans réformer fondamentalement leurs pratiques. Et, en rappelant l'oubli du « volet social », certaines d'entre elles,

(12) En France, la CFDT semble être le syndicat le plus réceptif en matière de développement durable. Lors des plates-formes, en particulier altermondialistes, la Confédération paysanne et certains syndicats brésiliens évoquent le développement durable à propos de revendications foncières. De façon générale, les syndicats restent toutefois circonspects à l'égard de la notion de développement durable et de son utilisation dans le cadre de stratégies de « verdissement » des politiques publiques sans volonté réelle de changement structurel.



créatrices de la notion, endossent le rôle dit d'« intégriste » face à une « environnementalisation » *a minima* du développement durable.

\*

\* \*

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 soixante-dix – puis à l'imposition – durant les années quatre-vingt – de la notion de développement durable. À la suite de cette période, la conférence de Rio a représenté une date clé pour le développement durable et une date charnière pour les ONG. À partir de 1992, sous l'effet de la mutation du contexte international, celles-ci ont en effet 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.

Une décennie plus tard, le bilan reste très mitigé. Les ONG ont renforcé leurs rôles dans la diffusion d'expertise ou encore la capacité à produire des mobilisations médiatiques. En revanche, elles sont souvent critiquées pour leurs implications dans les programmes de développement durable, pour leur participation à une gouvernance où cohabitent des intérêts contradictoires comme celui des firmes multinationales « verdissant » leurs actions sans modifier leurs pratiques sociales. En même temps, cette thématique du développement durable a réussi à produire un terreau favorable à un mouvement altermondialiste, à diffuser des revendications pour de nouveaux droits et normes internationaux, à faire remonter dans les sommets environnementalistes des contestations sociales, voire anti-libérales. Cette prise de conscience de la nécessité du développement durable a touché une certaine élite éduquée gravitant dans les institutions supranationales qui, partageant une socialisation commune et des réseaux de sociabilité, peut articuler les intérêts du Nord avec ceux du Sud. Enfin, et paradoxalement, c'est sans aucun doute parce que le développement durable n'a été, pour l'heure, qu'anecdotiquement mis en place que les mouvements de contestation de la mondialisation ont, en revanche, aussi bien réussi.

## CHAPITRE 5

# La mobilisation du monde des affaires : formes et significations

**MATHIAS LEFÈVRE**

Les critiques écologiques, développées surtout pendant la décennie soixante-dix, participent d'une réaction sociale à la société industrielle et urbaine, à ses organisations productives et à leurs productions, au système technique qui lui est consubstantiel et au mode de vie qui s'instaure, au consumérisme et à l'impératif économique de croissance, au scientisme et à la religion du progrès. Cette critique radicale est alimentée par la multiplication d'événements catalyseurs comme le naufrage du *Torrey Canyon* en 1967, le nuage toxique de Seveso en 1976 ou l'accident de la centrale nucléaire de *Three Mile Island* en 1979. La médiatisation de ces événements et le choc pétrolier de 1973-1974 ont incontestablement contribué à activer une sensibilité publique à la dégradation de la nature. La création de ministères dédiés à la protection de l'environnement naturel et la mise en œuvre de politiques sont les premiers signes de l'institutionnalisation de la problématique environnementale.

Face à ces transformations, le monde des affaires réagit finalement assez peu. Plus exactement, jusqu'au milieu des années quatre-vingt, les firmes demeurent dans une relative dénégaration des pollutions et des nuisances que leurs activités industrielles et commerciales génèrent. Dans l'ensemble, elles se contentent de respecter les réglementations qui leur sont imposées, lorsqu'elles le sont. Elles ne cherchent pas à adopter un discours rassurant sur les impacts écologiques de leurs pratiques et de leurs produits, encore moins à intégrer dans leur gestion des critères de protection de l'environnement. Il faudra attendre de nouvelles catastrophes écologiques (notamment Bhopâl en 1984, Tchernobyl en 1986 et l'*Exxon Valdez* en 1989) et la globalisation de la problématique environnementale (pluies acides, couche d'ozone, changement climatique, biodiversité) pour observer une évolution de leurs attitudes.

Agents centraux de la mondialisation de l'économie, dont les années quatre-vingt marquent l'accélération, et importants contributeurs à la dégradation écologique, locale et planétaire, les firmes multinationales sont, parmi les entreprises, les



premières et les principales à avoir réagi, en définissant des positions nouvelles et en s'organisant en vue de les faire valoir. Ces firmes représentent le cœur du capitalisme industriel : pétrole, charbon, chimie, acier, ciment, aluminium, automobile, aéronautique, etc. Les positions nouvellement défendues sont telles qu'il n'est pas une des plus importantes de ces firmes qui ne fasse désormais référence au développement durable ; pas une seule qui ne puisse plus tenir compte, au moins dans sa communication, de sa « responsabilité sociale et environnementale » ; pas une seule, de surcroît, qui ne voie dorénavant, dans la protection de l'environnement et le développement durable, des opportunités économiques et une source potentielle d'avantages concurrentiels.

C'est vraisemblablement dans l'environnement institutionnel et social de ces firmes, plus que dans la dégradation écologique à proprement parler, qu'il faut d'abord chercher les raisons de ces évolutions. Pour les industriels mobilisés, la menace ne provient pas tant de l'altération de l'environnement que des politiques qui pourraient être engagées pour y faire face, notamment au plan international <sup>1</sup>. Ces politiques viennent directement interférer avec leurs affaires. La menace provient également des contestations sociales de l'entreprise, en particulier des pressions exercées par des représentants du mouvement écologiste, les organisations non gouvernementales environnementales (ONGE) ; leurs actions mettent en danger la réputation de l'entreprise et peuvent également entraîner l'intervention des États. De façon de plus en plus pressante, la firme multinationale a donc eu à affronter conjointement un risque réglementaire et un risque en termes de réputation, tous deux pouvant porter atteinte à ses activités industrielles et commerciales présentes et futures. Ces menaces ont largement contraint de nombreuses firmes à considérer sérieusement la problématique environnementale. Alors que se construit le référentiel du développement durable au sein de la commission Brundtland, la question de l'environnement devient ainsi presque subitement, pour une fraction du monde des affaires, un nouvel enjeu stratégique. Parmi les plus importantes firmes au monde, plusieurs aspirent dorénavant à participer activement à l'élaboration des solutions.

Ce chapitre décrit essentiellement les formes prises par cette participation active. On verra, dans un premier temps, comment s'est traduite la conversion des firmes multinationales à l'écologie, et plus particulièrement concernant le changement climatique. Ces firmes forment des coalitions représentantes, mobilisées en vue de faire valoir leurs intérêts et leurs positions, et engagent des démarches volontaires, afin d'atténuer certains des impacts écologiques de leurs pratiques. Plusieurs d'entre elles nouent également des partenariats avec certaines associations du mouvement écologiste. On montrera ensuite, en explorant les réflexions autour d'un « capitalisme naturel »,

(1) Philippe Roqueplo utilise la notion de « risque inversé » pour rendre compte de ce phénomène (Ph. Roqueplo, *Pluies acides : menaces pour l'Europe*, Economica, Paris, 1988).

comment, avec quels mots et quelles perspectives, les entreprises entendent s'approprier le développement durable et la question de l'environnement.

## ■ Coalitions, volontariat, partenariats

La crainte de voir leur réputation entachée a en grande partie motivé les firmes multinationales à agir et à modifier leur attitude vis-à-vis de l'environnement. La profitabilité et le développement futur de la firme, voire son existence même, sont effectivement en jeu. Chaque catastrophe écologique, chaque action de boycott ou toute autre mauvaise publicité constitue une atteinte potentielle à l'image de marque ou à l'image publique de la firme, élément désormais essentiel de sa compétitivité. Tout ce qui, dans l'environnement institutionnel et social de la firme multinationale, peut venir compromettre son expansion et la poursuite de ses activités doit donc être considéré, écarté ou géré. Les préoccupations environnementales émanant de la société, à la fois relayées et entretenues par les ONGE, demandent ainsi à être adaptées. La firme, tout au moins dans sa communication, cherchera alors à y adhérer : il s'agit de favoriser la meilleure adéquation possible entre ce qui se pense en dehors de la firme et ce qu'elle renvoie comme image. Quant aux intentions réglementaires des États, réponses à ces préoccupations et *a priori* hantise des firmes multinationales, elles seront pour leur part influencées. Ainsi, directement ou par le biais de leurs organisations représentantes, mais aussi en menant des initiatives volontaires et en établissant des partenariats avec certaines ONGE, les firmes multinationales cherchent à restaurer ou à améliorer leur réputation et à influencer sur les actions gouvernementales et intergouvernementales de réglementation.

117

## ■ Les organisations représentantes

Chaque industrie ou commerce a son organisation, aux niveaux national et international, dont l'objet est toujours de représenter, défendre et promouvoir les intérêts de ses membres, auprès des organes étatiques (gouvernements et administrations publiques) ou inter-étatiques (institutions européennes, OMC, Onu, etc.). Ainsi, les fabricants de voitures ont leur Organisation internationale des constructeurs automobiles (*International Organization of Motor Vehicle Manufacturers* – OICA), l'industrie chimique européenne son *European Chemical Industry Council* (Cefic), les charbonniers leur *World Coal Institute* (WCI), les producteurs d'aluminium leur *International Aluminium Institute* (IAI). De tels regroupements permettent de concentrer le pouvoir, d'exprimer avec plus de force des positions partagées et de mutualiser les coûts du *lobbying*. Les « ONG du commerce et de l'industrie » (ONGCI), ainsi désignées par l'Onu, constituent les canaux de représentation que les firmes utilisent face à l'érection d'obstacles à leur liberté de faire et à leur expansion. Le changement d'attitude face aux préoccupations environnementales, dès la



fin des années quatre-vingt et jusqu'à présent, se perçoit bien dans la façon dont le monde des ONGCI a évolué. Il s'observe notamment dans la multiplication des ONGCI nationales ou internationales *ad hoc*, c'est-à-dire créées spécifiquement pour faire front à une proposition de réglementation particulière ou pour rassembler des patrons, des firmes et/ou des associations de firmes autour de positions communes.

En 1991, à l'approche de la conférence de Rio et sous l'impulsion de son ami Maurice Strong, alors secrétaire général de la conférence, le patron suisse Stephan Schmidheiny met en place, avec cinquante autres dirigeants d'entreprise et sur les conseils de l'agence de relations publiques Burson-Marsteller, le *Business Council for Sustainable Development* (BCSD), en charge de donner une voix au monde des affaires. En 1992, le BCSD dresse ses lignes directrices et inaugure le nouvel axe discursif : « l'entreprise est appelée à jouer un rôle majeur dans le devenir de la planète »<sup>2</sup>. À la même période, la Chambre de commerce internationale (CCI) édicte – et ce malgré l'hétérogénéité sectorielle et régionale de ses membres – ses « principes de management environnemental » dans une charte « pour le développement durable »<sup>3</sup>. Simultanément, l'*International Fertilizer Industry Association* (Ifia), l'*International Iron and Steel Institute* (Iisi), la Fédération de l'industrie japonaise (*Keidanren*) ou encore l'*International Council on Mining and the Environment* (ICME), une ONGCI *ad hoc* de l'industrie minière, formulent des positions similaires sur le développement durable. En France naît, en 1992, l'Association française des entreprises pour l'environnement (Afepe, souvent dénommée « EPE »), regroupant aujourd'hui près d'une quarantaine de « multinationales françaises », notamment dans les secteurs de l'automobile, du ciment, de la sidérurgie et du pétrole, et pour le développement desquelles la prise en compte de l'environnement représente un impératif stratégique. EPE sert de porte-parole à ces industriels sur les questions d'environnement vis-à-vis des pouvoirs publics, des administrations et des acteurs sociaux. L'association travaille dorénavant en partenariat avec le *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD), résultat de la fusion, survenue en 1995, entre le susnommé BCSD et le *World Industry Council for the Environment* (Wice), issu de la CCI. Le WBCSD s'est imposé comme la principale ONGCI *ad hoc* défendant à l'heure actuelle les positions qualifiées par l'anglicisme en vogue « proactives » (capables d'initiatives) de plus de 170 firmes multinationales, réunissant ainsi divers secteurs : automobile (Ford, Renault, Toyota), chimie

(2) Ces lignes directrices figurent dans la déclaration du BCSD. Cf. Stephan Schmidheiny (en collab. avec le BCSD), *Changer de cap*, Dunod, Paris, 1992.

(3) ICC, *The Business Charter for Sustainable Development. Principles for Environmental Management*, International Chamber of Commerce, Paris, 1991. La CCI a été fondée en 1919 avec pour principal objectif de « servir le monde des affaires en favorisant les échanges et l'investissement, l'ouverture des marchés aux biens et services, et la libre circulation des capitaux » :

(Monsanto, DuPont), électronique (Sony, Samsung), assurance (Swiss Re), cabinets de conseil (PricewaterhouseCoopers), boissons gazeuses (Coca-Cola), ciment (Lafarge) ou énergie (BP, EDF, TransAlta). Il œuvre en étroite collaboration avec la CCI, mais aussi avec des instances de l'Onu comme le PNUE et la Cnuccd.

Parmi les multiples problèmes d'environnement, celui du changement climatique, du fait des enjeux qu'il soulève, a tout particulièrement suscité la création et la mobilisation d'ONGCI *ad hoc*. En 1989, un an après la tenue de la conférence de Toronto recommandant une convention internationale pour la protection du climat, est formée la *Global Climate Coalition* (GCC). Cette organisation américaine regroupe alors essentiellement des firmes (américaines mais aussi européennes) et des associations professionnelles émanant des industries productrices ou fortement consommatrices de combustibles fossiles (pétrole, charbon, automobile, acier, chimie, etc.), les ressources énergétiques mises en cause dans le phénomène climatique. Son but bien précis est de contrer – et, si possible, d'annihiler – le processus politique de prévention du risque de changement climatique à peine naissant. Jusqu'à sa désactivation, en 2001, concordante avec le retrait des États-Unis du protocole de Kyoto, la GCC a défendu des positions sceptiques et obstructionnistes, remettant en question les fondements scientifiques existants et mettant en avant les impacts économiques supposés négatifs (en termes d'emplois, de croissance et de compétitivité internationale) d'une lutte contre le changement climatique. Le *lobbying* de la GCC passera notamment par la diffusion de spots télévisés aux États-Unis, dénonçant alors les risques pour l'économie américaine.

Le mystérieux *Climate Council*, proche des pays producteurs de pétrole, l'*International Climate Change Partnership* (ICCP), créé en 1991, les membres européens de l'*Energy Intensive Manufacturing Companies* (Energ 8), créé en 1995, ou encore l'*International Petroleum Industry Environmental Conservation Association* (Ipieca), fondée en 1974 après la création du PNUE et travaillant sur la question du climat depuis 1988, formeront par ailleurs d'autres ONGCI, constituées précisément afin de défendre les intérêts des industriels liés directement et indirectement aux énergies fossiles, alors que sont envisagées ou discutées les modalités d'une réglementation de leurs activités. Avec la consolidation d'un consensus scientifique sur le phénomène climatique et l'institutionnalisation de la prévention du problème – et notamment la décision de négocier un protocole à la Convention climat, celui signé à Kyoto en 1997 –, la GCC perd successivement quelques-uns de ses membres (BP en 1997, Shell, DuPont, Ford, DaimlerChrysler par la suite), qui n'étaient plus en accord avec les positions de la coalition et vraisemblablement soucieux de leur image publique ainsi que de leur développement futur. Ces défections renforcent la position du WBCSD qui, à l'inverse de la GCC, ne s'oppose pas à une lutte contre les changements climatiques ; cette organisation voit le nombre de ses membres s'accroître. En outre, en 1998 (ce qui apparaît comme une confirmation de ces changements d'attitude), l'organisation caritative américaine *Pew Charitable Trust* crée le *Pew Center on Global Climate Change*, un genre de *think tank* voué à la production



d'analyses sur les aspects politiques et économiques du changement climatique, prenant alors le contre-pied de la GCC. Simultanément, le *Pew Center* met en place le *Business Environmental Leadership Council* (Belc), un groupement d'une trentaine de firmes multinationales défendant l'axe stratégique du WBCSD aux États-Unis, en faisant valoir leurs engagements à réduire ou à maîtriser leurs émissions de gaz à effet de serre. Ces firmes (BP, Intel, Bœing, IBM, etc.), dont quelques-unes sont également membres du WBCSD, soutiennent l'utilisation du commerce international de permis d'émission et les « mécanismes de flexibilité » adoptés à Kyoto. À ce titre, plusieurs d'entre elles, accompagnées notamment par des cabinets d'audit et de conseil, formeront en 1999 l'*International Emission Trading Association* (Ieta), qui vise à promouvoir le commerce en question, tel que ses membres l'interprètent et l'imaginent. À l'instar du WBCSD et de concert avec lui, l'Ieta cherche ainsi à influencer le processus politique en cours et la forme que prendra finalement la réglementation (définitions, règles, méthodes, agendas), afin qu'elle tienne compte des intérêts stratégiques des entreprises représentées.

Les organisations représentantes, qu'il s'agisse de celles permanentes et uni-industries (OICA, Cefic, etc.) ou de celles *ad hoc*, mêlant plusieurs industries et a priori temporaires, sont un important canal d'influence des firmes multinationales ; elles constituent un outil des stratégies politiques que ces firmes mettent en œuvre pour influencer sur les cadres réglementaires internationaux qui concernent leurs activités. Diverses analyses ont ainsi révélé que, *via* le BCSD, les industriels ont effectivement joué un « rôle majeur », lors du processus menant à Rio, dans la mise en forme du référentiel du développement durable<sup>4</sup>. Les groupements, tels que le WBCSD, constituent également un moyen de rehausser la réputation de la firme et de ses produits et, partant, d'améliorer sa position concurrentielle. En outre, s'associer à ce type de coalition, par le biais d'un engagement dans des initiatives volontaires, peut être considéré par l'entreprise comme un moyen de « nettoyer le passé »<sup>5</sup> et, ainsi, de faire en sorte d'être perçue non plus comme participant à la création du problème d'environnement, mais à sa solution.

### ■ Les initiatives volontaires

Les milieux industriels n'ont jamais caché leur hostilité envers les politiques d'environnement, en particulier la réglementation directe, relativement coercitive selon les pays. Même des approches substantiellement influencées par la théorie et les idées économiques (subventions, redevances, taxes, marchés de permis négociables,

(4) V. notamment Pratap Chatterjee et Matthias Finger, *The Earth Broker. Power, Politics and World Development*, Routledge, Londres, 1994.

(5) Jean-René Fourtou, « Entreprises pour environnement », *La Jaune et la rouge*, février 1994.

etc.), qui se développeront surtout au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix en Europe et en Amérique du Nord, suscitent de fortes réticences. La taxation, jugée potentiellement dommageable à la profitabilité et à la compétitivité internationale des firmes, est particulièrement honnie<sup>6</sup>. En fait, les multinationales occidentales n'ont jamais manqué de souligner, notamment dans les positions émises par leurs organisations représentantes, combien elles préféreraient une « auto-réglementation » et des solutions plus « flexibles », c'est-à-dire où l'État est supposé intervenir le moins possible. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les initiatives volontaires, engagées à l'échelle d'une ou de plusieurs firmes, sectorielle ou inter-sectorielle, en collaboration avec le gouvernement ou avec la participation d'une tierce partie, se sont multipliées (v. encadré) : des codes de conduite, principes ou lignes directrices, qui définissent les engagements que l'entreprise ou un collectif d'entreprises décide de prendre ; des « systèmes de *management* environnemental » qui visent à déployer ces engagements dans la gestion et l'organisation de l'entreprise ; la surveillance, la vérification, la certification et la « labellisation », qui viennent rendre compte du respect des engagements pris et le valider.

### **Les démarches volontaires des firmes en matière de développement durable**

Parmi les multiples et divers engagements volontaires existants, citons par exemple :

- la « Charte pour un développement durable » de la CCI et la déclaration du BCSD, déjà mentionnées, chacune formulant essentiellement des lignes directrices que les firmes adhérentes s'engagent à respecter ;
- le récent « cadre stratégique » proposé par l'*International Council on Mining and Metals* (ICMM, une ONGCI *ad hoc* de l'industrie minière, anciennement ICME, déjà cité), qui comprend plusieurs principes directeurs et engage notamment les firmes membres à publier des rapports sur la façon dont elles tiennent compte des conséquences écologiques et sociales de leurs pratiques ;
- le programme « *Responsible Care* », mis en œuvre à l'origine par l'industrie chimique canadienne à la suite de l'accident de Bhopâl en Inde (1984), puis formalisé par l'industrie chimique américaine en 1988, au sein de la *Chemical Manufacturers Association* (CMA) : ce programme formule un code de conduite adopté aujourd'hui dans plus de quarante-cinq pays, engageant les firmes de cette industrie à atténuer les impacts de leurs activités et de leurs produits sur l'environnement, ainsi qu'en matière de santé et de sécurité ;

(6) Que l'on songe à la proposition de la Commission européenne, en 1991-1992, d'imposer une taxe mixte CO<sub>2</sub>/énergie aux firmes européennes, qui sera retirée en 1994, à la suite d'importantes pressions industrielles ; ou encore au projet d'« écotaxe » qui figurait dans le Plan national de lutte contre l'effet de serre français (devenu « Plan climat ») et qui n'y figure plus.



- le réseau onusien « *Global Compact* » et ses principes symboliques ayant trait aux droits de l'Homme et du travail ainsi qu'à l'environnement, qui forment un cadre pour l'action réunissant des agences de l'Onu, des firmes multinationales (près de 1 200 soutiennent ces principes) et des représentants de la « société civile » – le « Pacte mondial », initié en 2000, a d'abord été annoncé par Kofi Annan au Forum économique mondial de Davos, en 1999, comme une réponse aux contestations de la mondialisation ;
- au titre d'initiatives, cette fois négociées avec les pouvoirs publics, les engagements respectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre des 3 Suisses, de la Fédération française de l'acier (FFA) et du Syndicat français de l'industrie cimentière (Sfic), cosignés par le ministère de l'Environnement français en 1996 – ces engagements correspondent en fait à ce que proposaient les industriels à la place de la proposition européenne de taxe mixte CO<sub>2</sub>/énergie en 1992.

Notons que la publication par les firmes de rapports environnementaux et sociaux, exigence que l'on retrouve dans certains des exemples précités, est probablement l'une des premières démarches entreprises par l'industrie. Depuis quelques années, plusieurs initiatives nationales ou internationales cherchent à mettre en place une normalisation internationale pour ce type de démarche, à l'instar de la *Global Reporting Initiative* (GRI), lancée en 1997 par l'ONG américaine Ceres (*Coalition for Environmentally Responsible Economies*) et le PNUE, et qui vise à établir et diffuser des lignes directrices.

Les séries de normes Iso 14000 sont un autre exemple d'« autoréglementation » des firmes. Depuis leur première publication, en 1996, à laquelle participa le WBCSD, elles ont connu un remarquable succès. Ces normes font intervenir un acteur au statut ambigu, mi-privé mi-public : l'Organisation internationale de standardisation (Iso), dont l'objectif, depuis son entrée en fonctions en 1947, est de faciliter les échanges et le transfert de technologies et, partant, le commerce international en élaborant des normes internationales. Les normes Iso 14000 ne sont cependant pas des normes techniques mais des normes de « système de *management* environnemental » (SME). « Un système de *management* environnemental propose un cadre, un référentiel destiné à aider une entité à connaître puis à maîtriser les incidences environnementales de ses activités, produits et/ou services, et à assurer l'amélioration continue des performances obtenues »<sup>7</sup>. La norme Iso 14001, par exemple, décrit l'architecture d'un tel système : l'entreprise qui l'adopte s'engage à intégrer une « dimension environnementale » dans sa gestion et à se mettre en conformité avec les exigences réglementaires existantes, mais sans que l'État intervienne. La firme est alors auditée sur le SME mis en place, et non sur ses performances environnementales réelles. Ce qui compte, c'est ce qu'elle donne à voir : une firme qui respecte l'environnement. En 2003, plus de 66 000 certificats pour l'Iso 14001 ont été délivrés, dans un total de 113 pays. Cette norme, qui, comme toutes les normes

(7) Adrien Bénard et Karine Martins, « L'ISO 14001, un référentiel dévoyé ? », *La Jaune et la rouge*, septembre 2003.

Iso, encadre les activités économiques, semble désormais s'imposer comme un « passeport » pour les relations inter-entreprises et le commerce international.

Le cas du changement climatique offre, là encore, plusieurs autres exemples d'initiatives d'industriels. A déjà été cité le cas du Belc, dont chacun des membres a adopté des objectifs de réduction ou de stabilisation de ses émissions ou de sa consommation énergétique. Ainsi, en 2001, parmi ces firmes, DuPont (chimie) proposa de réduire d'ici à 2010 ses émissions, tous gaz confondus, de 65 % par rapport à leur niveau de 1990. BP et Shell envisagèrent, elles, un abaissement de 10 %, respectivement d'ici à 2010 et 2002. L'initiative de Shell – dont plus de 90 % des installations sont certifiées Iso 14001 – comprend par ailleurs la mise en place d'un système interne d'échange de permis d'émission, lancé en 2000, ainsi que des expériences dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre (MDP), l'un des mécanismes du protocole de Kyoto. D'autres firmes, comme TransAlta, Peugeot, *General Motors* ou encore BP, qui, elles aussi, promeuvent l'idée d'assainir et de perfectionner leurs procès de production afin de modérer leurs impacts sur le climat, ont également entrepris à titre individuel la conduite de projets pilotes de MDP au cours des années qui ont suivi la signature du protocole de Kyoto. En France, dans le cadre de l'accord signé en 1996 entre la FFA et le gouvernement, l'entreprise Usinor <sup>8</sup>, comme l'ensemble des sidérurgistes de la FFA, s'était engagée quant à elle à diminuer d'ici à 2000, d'une part, ses émissions totales de 10 % par rapport à 1990, et, d'autre part, celles de dioxyde de carbone de 15 % par tonne d'acier produite ; pour ce faire, Usinor prévoyait alors de recourir à un programme d'amélioration de l'« éco-efficacité » de l'énergie <sup>9</sup>. Au niveau de la FFA, le premier objectif aurait été atteint en 1999, mais pas le second.

La plupart de toutes ces démarches volontaires, lancées dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, s'inscrivent dans l'axe stratégique du WBCSD, qui associe à la fois le *management* environnemental, les solutions fondées sur le marché et son extension, et le changement technique avec la notion d'« éco-efficacité » <sup>10</sup>. L'expression « éco-efficacité » ou « efficacité écologique », qui a été proposée par le BSCD en 1991, signifie produire plus de valeur en consommant moins de ressources énergétiques et minéralogiques, et en générant moins de déchets et de pollutions. Pour résumer, il s'agit de « faire plus avec moins » – ce qui fait écho au rapport Brundtland. Ainsi défini, ce concept semble être le pendant, au niveau de l'entreprise, de l'« écologie industrielle », un champ de réflexion sur les

(8) Usinor a depuis fusionné avec Aceralia et Arbed en 2002, pour former le groupe Arcelor, dont toutes les installations sont, comme pour Shell, certifiées Iso 14001.

(9) René-François Bizet, « Développer un programme volontaire d'éco-efficacité de l'énergie pour lutter contre l'effet de serre : l'exemple d'Usinor », *Industry and Environment*, vol. 21, n° 1-2, janvier-juin 1998.

(10) WBCSD, *Sustainability Through the Market : Seven Keys to Success*, World Business Council for Sustainable Development, Genève, 2001.



« transformations susceptibles de rendre le système industriel compatible avec un fonctionnement "normal" des écosystèmes biologiques »<sup>11</sup> (v. encadré).

### L'écologie industrielle

Au carrefour de l'ingénierie, de la science écologique et du libéralisme économique, l'idée d'écologie industrielle émerge au début des années quatre-vingt-dix. L'article de référence de Robert Frosch et Nicholas Gallopoulos, tous deux travaillant alors pour *General Motors*, est publié en 1989, dans un numéro spécial de *Scientific American* intitulé « *Managing Planet Earth* » (1). Les auteurs proposent des « stratégies industrielles viables » permettant de réduire l'impact de l'industrie sur l'environnement. L'objectif est d'« établir un système industriel plus fermé, supportant mieux la diminution des ressources naturelles et l'intensification des problèmes de pollution et de stockage des déchets ». Ce projet, nécessitant en premier lieu la mesure de la totalité des flux et des stocks de matière et d'énergie liés aux activités humaines, vise ainsi à la « maturation du système industriel » : il s'agit, au-delà du recyclage, de valoriser les déchets comme des ressources (les déchets rejetés par un agent sont les intrants d'un autre agent), de « freiner la dissipation » (par exemple, la pollution par les métaux lourds), de « dématérialiser les produits et les services » (accroître la productivité des ressources et favoriser la location plutôt que la vente) et, enfin, de « décarboniser la diète énergétique » (favoriser le passage à des hydrocarbures contenant proportionnellement moins de carbone). L'écologie industrielle vise à la restructuration écologique des sociétés industrielles.

(1) V. Robert Frosch et Nicholas Gallopoulos, « Des stratégies industrielles viables », *Pour la science*, n° 145, novembre 1989, p. 106-114.

L'approche en termes d'éco-efficacité s'est amplement diffusée parmi les industriels, mais aussi au sein d'organisations comme l'OCDE et d'institutions comme la Commission européenne. Censée favoriser à plus ou moins brève échéance le découplage entre la croissance économique et, à la fois, la consommation de la dot terrestre et la génération de pollutions et de déchets, l'éco-efficacité occupe une place centrale dans le référentiel du développement durable que défendent les membres du WBCSD. Une telle quête, en apparence aussi louable, risque tôt ou tard de rencontrer des limites techniques, si ce n'est physiques. C'est vraisemblablement la conscience de ces limites qui a en partie motivé de nombreuses firmes à porter leur attention sur les mécanismes adoptés à Kyoto, dont la mise en œuvre doit *a priori* leur permettre de bénéficier d'importants gisements d'économies d'énergie existant à l'étranger, dans les pays faiblement industrialisés ou dont les

(11) Suren Erkman, *Vers une écologie industrielle. Comment mettre en pratique le développement durable dans une société hyper-industrielle*, Charles Léopold Meyer, Paris, 1998, p. 10.

industries sont peu efficaces. Leur soutien affiché à ces mécanismes, dont le commerce de permis d'émission, est néanmoins conditionné par le rôle qu'y joueront les États. L'attrait des firmes pour l'instrument – perçu comme un moyen de minimiser les coûts de réduction des émissions ou de reporter les efforts à effectuer, mais également comme un nouveau marché potentiellement colossal – tient à la possibilité qu'il soit géré par elles et entre elles.

Les démarches volontaires du monde des affaires, dans le domaine de l'environnement, se sont particulièrement développées depuis le début des années quatre-vingt-dix. À l'aune des exemples précédents, nous pouvons leur attribuer quatre principaux desseins :

- anticiper, éviter ou informer les réglementations des États ;
- améliorer ou restaurer la réputation de la firme auprès des consommateurs, des investisseurs, des assureurs, des partenaires industriels et commerciaux, des employés, des autorités publiques, etc. ;
- améliorer la position concurrentielle de la firme et lui conférer les avantages du *leader* ;
- améliorer l'efficacité du procès de production (dont la consommation d'intrants) et abaisser les coûts de production.

Étant fondamentalement volontaires et initiées par ceux-là mêmes qui génèrent la pollution et les déchets, ces initiatives souffrent, sinon d'un défaut patent de crédibilité, du moins de l'absence d'un statut juridique. Elles sont l'expression d'acteurs privés qui entendent ainsi participer activement à la politique environnementale, voire la prendre en main. En se positionnant ainsi, les firmes multinationales font valoir auprès des États, des instances intergouvernementales et d'autres « porteurs d'intérêts » qu'elles participent de la solution aux problèmes et qu'elles sont à même de les prendre en charge. Les partenariats noués avec d'autres acteurs privés que sont les ONGE révèlent également une telle ambition.

### ■ Les partenariats avec des ONG environnementales

Les ONGE se sont imposées comme des acteurs politiques transnationaux incontournables (v. chapitre 4). Les plus grandes ONGE se sont formées dans leur opposition aux firmes multinationales, dont elles ont fini par épouser le modèle organisationnel. Cette opposition trouve sa raison principale dans la faillite des États, incapables ou non désireux d'imposer des contraintes fortes aux acteurs économiques multinationaux. Dans les années quatre-vingt-dix, malgré les multiples engagements pris au niveau inter-étatique, la dégradation écologique se poursuit et les multinationales, responsables pour une large part de cette dégradation, demeurent épargnées. Les ONGE se sont engouffrées dans cet espace politique laissé vacant et ont donc cherché à influencer, d'une part, sur les processus inter-étatiques engagés et les politiques d'environnement global et, d'autre part, sur les pratiques des firmes. Face à ces dernières, elles font désormais usage de divers moyens



d'influence, relevant de postures d'opposition (opérations ou menaces de boycott, contre-information, surveillance des activités des firmes, activisme actionnarial) ou plus coopératives. Les consommateurs – désormais plus regardants sur l'origine des marchandises, leur mode de fabrication, leur composition et leurs impacts sur la santé et l'environnement –, les actionnaires, les investisseurs, les compagnies d'assurances, avec la participation des médias, sont mobilisés par les ONGE en vue de faire pression sur les firmes multinationales. C'est pour contrer les offensives du mouvement écologiste contestataire et les risques qui pèsent sur leur réputation et leurs activités que ces dernières se sont coalisées, en s'engageant volontairement à amoindrir leurs impacts écologiques et en cherchant le dialogue avec certaines ONGE phares (v. encadré).

### De nouveaux partenariats

Ces dernières années, on a pu observer la multiplication d'alliances entre des éléments du mouvement écologiste et le monde des affaires :

- deux des partenariats ONG-firme les plus anciens sont ceux entre McDonald's et *Environmental Defense* et entre Mitsubishi et le *Rainforest Action Network* ;
- le *Global Compact* onusien implique également une forme de coopération entre des ONG et des entreprises ;
- Lafarge, Chevron et Unilever ont ainsi chacune noué des liens divers avec le *World Wildlife Fund* (WWF) : Lafarge, notamment pour son programme de réduction des émissions de gaz à effet de serre et la réhabilitation de carrières (v. aussi, dans le chapitre 4, l'encadré intitulé « WWF et entreprises : l'alliance renforcée ») ; Chevron, pour la protection de l'un de ses sites d'extraction en Papouasie – Nouvelle-Guinée ; Unilever pour la création du *Marine Stewardship Council*, un organisme privé de certification des pêcheries et de « labellisation » des produits de la mer ;
- *General Motors* et BP se sont, pour leur part, alliées avec l'ONG américaine *Nature Conservancy*, toutes deux pour des projets de préservation d'écosystèmes forestiers.

La problématique du changement climatique présente à nouveau des exemples de ce type de collaborations, pour le moins inédites. On peut citer :

- la coopération, commencée en 1998, entre l'ONG américaine *World Resources Institute* (WRI) et le WBCSD, dans le but d'établir et de diffuser un standard pour la conduite et la présentation de l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre de la firme (1) ;
- le rapprochement, en 2001, entre l'ONGCI *ad hoc European Business Council for a Sustainable Energy Future* (2), le WWF et l'ONGE allemande *Germanwatch*, pour former *e-mission 55*, un groupe international d'entreprises soutenant la ratification du protocole de Kyoto ;
- le *Partnership for Climate Action* (PCA), une alliance conçue en 2000 entre l'ONGE américaine *Environmental Defense* et sept multinationales (BP, Shell, DuPont, Suncor, *Ontario Power Generation*, Alcan, Pechiney). À l'instar du Belc, le PCA vise à promouvoir les mécanismes de flexibilité adoptés à Kyoto. Ses membres s'engagent à déclarer publiquement leur volonté de limiter leurs émissions, et à en communiquer l'inventaire et l'évolution. Le PCA constitue un

forum où ces firmes partagent leurs expériences. *Environmental Defense* les aide dans leurs inventaires d'émissions et cherche à leur donner une crédibilité ;

– le programme « *Climate Savers* » du WWF, auquel participent notamment Lafarge, Nike, IBM et Johnson & Johnson. Ces entreprises s'engagent à diminuer leurs émissions d'ici à 2010 à un niveau « nettement inférieur » à celui de 1990 ;

– l'appel commun en faveur de la ratification du protocole de Kyoto, lancé à Johannesburg en 2002 par le WBCSD et *Greenpeace International*.

(1) WBCSD & WRI, *The Greenhouse Gas Protocol : A Corporate Accounting and Reporting Standard*, World Resources Institute & World Business Council for Sustainable Development, Genève, 2001.

(2) Cette coalition, dont le sigle exact est e<sup>5</sup>, est l'équivalent européen de l'ONGCI ad hoc américaine *Business Council for Sustainable Energy* (BCSE). Elle est formée essentiellement de firmes, multinationales mais surtout PME, opérant en particulier dans les domaines du solaire, de l'éolien, de l'hydrogène, du gaz naturel et de l'efficacité énergétique.

Ainsi, les exemples de collaboration entre firmes et ONGE ne manquent pas. Les motivations et les conséquences de tels partenariats ne sont cependant pas évidentes. Pour Michel Capron et Françoise Quairel-Lanoizelée<sup>12</sup>, « l'objectif des entreprises qui s'engagent dans des démarches de dialogue et de concertation avec les ONG est de bénéficier ainsi d'un avantage compétitif en obtenant une sorte de valorisation tacite de la part d'organisations connues pour leur défense de l'environnement ou des droits humains ». Les firmes, voulant préserver ou rehausser leur réputation, chercheraient donc, dans ces rapprochements, une légitimation de leurs activités. La capacité pour une firme d'établir un dialogue avec les acteurs de son environnement institutionnel et social constituerait un nouvel actif. Tout au moins, elle s'inscrit dans le besoin qu'ont les entreprises de contrôler cet environnement. Celles-ci trouvent alors, auprès des ONGE coopératives, l'expertise et la crédibilité qui leur font défaut. Quant aux ONGE en question – et, en fin de compte, elles ne sont guère nombreuses –, au risque néanmoins d'altérer leur identité (fondée notamment sur leur opposition aux firmes), elles y verraient, pour leur part, à la fois une source de financements et un moyen d'institutionnaliser l'écologie au sein de l'industrie, la possibilité de réformer directement les comportements des industriels. Toutefois, la question demeure de savoir qui – de la firme multinationale ou de l'ONGE – a le plus d'influence sur l'autre, laquelle des deux réforme réellement l'autre.

(12) Michel Capron et Françoise Quairel-Lanoizelée, *Mythes et réalités de l'entreprise responsable*, La Découverte, Paris, 2004, p. 45.



## ■ Le sens d'une évolution stratégique

La nécessité de faire face aux menaces portant directement sur leurs activités, que celles-ci trouvent leurs origines dans des pressions sociales ou dans les actions réglementaires que les États pourraient engager, explique en grande partie les actions des firmes. Ces menaces les ont incitées à changer. Il s'agit maintenant de s'intéresser à la question du « sens » de cette évolution stratégique. D'une part, en reprenant une idée de Cornélius Castoriadis selon laquelle « pour que quelque chose devienne une exigence (un "devoir-être"), il faut d'abord qu'il fasse sens, qu'il puisse faire sens pour le destinataire »<sup>13</sup>, on verra que si les préoccupations environnementales font effectivement sens pour les firmes, ces dernières en font valoir une interprétation tout à fait particulière. D'autre part, un éclairage peut être apporté sur la signification que l'on peut prêter à ces gestes proactifs, lorsqu'on les réinscrit dans la dynamique du capitalisme contemporain, en nous intéressant aux propositions en faveur de l'avènement d'un « capitalisme naturel ».

### ■ L'écologie qui fait sens, ou le développement durable de la firme

L'entreprise ne peut prendre en compte les préoccupations environnementales existantes qu'en préservant sa raison d'être ainsi que les significations et les mots qu'elle porte : croissance, profit, marché, produit, technologie; concurrence, innovation, rentabilité, compétitivité, efficacité, productivité, flexibilité, prix, capital, production, consommation, etc. Les critiques écologiques, en particulier celles relativement radicales des années soixante-dix, remettaient fondamentalement en question un grand nombre de ces significations. Visant l'imaginaire social du capitalisme, les revendications du mouvement écologiste ne pouvaient alors pas « faire sens » pour les dirigeants et les *managers* d'entreprise. En effet, révolutionnant constamment l'économie, la production, la consommation, le commerce et la finance, la firme est l'« institution nucléaire et germinale du capitalisme »<sup>14</sup>. Elle a pour fonction première de reproduire le capitalisme. Si la notion de « durabilité » a trouvé un écho dans le monde des affaires, c'est dans le sens d'une durabilité de la firme, de ses activités et de sa croissance. C'est en ces termes que, par exemple, Thierry Desmarest, le PDG de TotalFinaElf, s'exprime : « Nous avons – TotalFinaElf est relativement bien situé parmi les compagnies pétrolières – quatorze ans de réserves prouvées d'hydrocarbures (pétrole et gaz). Il nous faut en permanence reculer cette échéance d'extinction des réserves : la démarche de durabilité est bien au cœur de nos

(13) Cornélius Castoriadis, *Fait et à faire*, Le Seuil, Paris, 1997, p. 53.

(14) Cornélius Castoriadis, *Domaines de l'homme*, Le Seuil, Paris, 1986, p. 239.

métiers »<sup>15</sup>. Même tonalité chez les dirigeants de BP : « Les conséquences actuelles ou perçues de l'activité humaine sur le climat global [...] importent à BP, parce que nous sommes intéressés par la durabilité à long terme de ce que nous faisons. Nous voulons être à même de poursuivre notre activité centrale – utiliser nos compétences et notre expérience pour produire et développer les hydrocarbures »<sup>16</sup>.

La firme cherche avant tout à se préserver des critiques qui lui sont faites. Elle a trouvé dans le développement durable un référentiel faisant sens et un outil de légitimation. « Nous devons faire du développement durable un instrument de conquête du marché et de développement de l'entreprise », déclare en effet, en 2001, Denis Kessler<sup>17</sup>, alors vice-président du Medef. Institution centrale du capitalisme, l'entreprise ne peut ainsi s'approprier la question de l'environnement, la doter d'un sens qu'en y voyant de nouveaux marchés à conquérir, de nouveaux produits à imaginer, de nouvelles technologies à développer, un moyen de réduire les coûts de production, d'être plus compétitive et plus efficace. Ce n'est qu'ainsi, avec la représentation du monde qui l'anime et en préservant sa raison d'être et son activité centrale, qu'elle peut répondre aux préoccupations environnementales. Pour la firme, l'environnement devient un enjeu de stratégie et le moteur potentiel de sa croissance future.

Face aux critiques émanant du mouvement écologiste, tout en leur reconnaissant une certaine validité, les firmes multinationales ont défendu et défendent toujours une représentation de l'environnement comme champ d'opportunités économiques nouvelles et source potentielle d'avantages concurrentiels. Reconnaître la validité des critiques émises, ce serait cependant reconnaître implicitement que le capitalisme industriel ruine la planète, et ce depuis plusieurs décennies. Le processus économique des sociétés capitalistes modernes, exigeant la consommation sans cesse accrue de ressources énergétiques et minéralogiques, conduit à la destruction d'une dot terrestre limitée. Déchets et pollutions sont les conséquences inévitables de ce processus. Ce constat, peu aujourd'hui le dénie. Peu cependant le prolongent par la mise en question du capitalisme et de la place qu'y occupe l'économie, notamment par la mise en question de la recherche indéfinie de croissance économique. Au contraire, dans le référentiel du développement durable tel qu'il a été institutionnalisé à Rio, cette recherche est maintenue et les industriels la défendent comme participant de la solution et non du problème : « La croissance économique, déclare la CCI, fournit les conditions permettant de mieux parvenir à une protection de

(15) Cité in Pierre Delaporte et Teddy Follenfant, *Développement durable : 21 patrons s'engagent*, Le Cherche Midi, Paris, 2002, p. 86-87.

(16) Lord Brown, PDG de BP, lors d'une allocution auprès d'un groupe d'investisseurs institutionnels, à Londres, en novembre 2003 (traduction libre).

(17) Denis Kessler, « Concilier au mieux l'entreprise, l'homme et l'environnement », discours à Clermont-Ferrand, 13 novembre 2001.



l'environnement, et la protection de l'environnement, en équilibre avec d'autres objectifs humains, est nécessaire pour parvenir à une croissance qui soit durable ». Dans cette phrase, illustration parfaite de la pétition de principe, on ne voit vraiment pas comment la croissance économique et la protection de l'environnement deviennent inséparables.

■ L'utopie d'un « capitalisme naturel », ou comment  
sauver la terre en sauvant le capitalisme

Dans son livre *The Ecology of Commerce*, paru en 1994, le consultant et entrepreneur américain Paul Hawken nous éclaire sur ce qui pourrait contribuer à expliquer le changement d'attitude des firmes multinationales vis-à-vis de la question de l'environnement : « Plutôt que de s'inquiéter sur la façon de sauver l'environnement, écrit-il, nous devons nous intéresser à la cause originelle et nous demander comment nous pourrions sauver les affaires »<sup>18</sup>. En effet, si les activités de la firme sont plus ou moins menacées par les actions réglementaires des États et les groupes de pression transnationaux, en fin de compte, c'est sa perpétuation même qui l'est face à l'ameusement des ressources naturelles et à la dégradation des écosystèmes. Si elle entend persévérer dans son être, la firme n'a pas d'autre choix que de changer, notamment en reconsidérant totalement ses processus industriels. C'est ce à quoi incite fortement Paul Hawken, confirmant ce que l'on notait précédemment : c'est bien le capitalisme qu'il s'agirait avant tout de faire durer.

Pour ce faire, P. Hawken et ses collaborateurs entendent ressusciter une idée très ancienne – le capitalisme est naturel –, en cherchant à lui donner les fondements écologiques les plus modernes qui soient. Dans un livre à prétention clairement prophétique, intitulé « *Natural Capitalism* », Paul Hawken ainsi qu'Amory et L. Hunter Lovins, du *Rocky Mountain Institute* (États-Unis), s'intéressent aux transformations qui seraient nécessaires à une réconciliation du capitalisme et de la nature, susceptibles d'assurer, par là même, la pérennité du système<sup>19</sup>.

(18) Cité in Dwight Holing, « A Natural Capitalism », *Tomorrow*, IV (3), juillet-septembre 1994 (traduction libre).

(19) Paul Hawken, Amory Lovins et L. Hunter Lovins, *Natural Capitalism. Creating the Next Industrial Revolution*, First Back Bay Books, New York, 2000.

### « Capitalisme naturel », écologie industrielle et facteur 4

Le « capitalisme naturel », ainsi que P. Hawken et A. et L. H. Lovins dénomment le nouveau modèle économique qu'ils décrivent, suppose un « nouveau type d'industrialisme » fondé non plus sur un usage immodéré, gaspilleur, destructeur et polluant de la dot terrestre, comme c'est actuellement le cas, mais sur son utilisation efficace, son entretien et sa restauration. C'est en effet « la disponibilité et la fonctionnalité » de cette dot qui constituent le « facteur limitant du développement économique futur ».

Plus précisément, le « capitalisme naturel » repose sur quatre principes essentiels :

- 1) l'augmentation radicale de la productivité des ressources (matière et énergie), pierre angulaire du nouveau modèle ;
- 2) le « biomimétisme » (*biomimicry*) ou la « production biologiquement inspirée », c'est-à-dire la restructuration des systèmes industriels sur le modèle des écosystèmes, avec l'objectif d'« éliminer l'idée même de déchet » ;
- 3) le passage à une économie de flux et de services où les produits ne seraient plus vendus mais loués ;
- 4) l'investissement dans le « capital naturel », c'est-à-dire la nature (ressources naturelles et services écologiques des écosystèmes) considérée comme un capital et affectée d'une valeur économique : il s'agirait alors d'entretenir, de restaurer et d'accroître les « stocks » de ce « capital naturel ».

Excepté pour ce dernier principe, fondé sur les travaux théoriques de l'économie écologique, la filiation entre le « capitalisme naturel » et l'écologie industrielle saute alors aux yeux ; nous avons bien affaire aux mêmes préceptes et à la même perspective ultime : rendre le système industriel compatible avec un fonctionnement « normal » des écosystèmes. En particulier dans ses principes 1 et 3, le modèle s'est aussi largement nourri des réflexions menées par ailleurs par A. et L. H. Lovins sur le concept « facteur 4 », ou comment produire deux fois plus avec deux fois moins de ressources (1). Trouvant vraisemblablement lui-même des soubassements dans le champ de l'écologie industrielle, ce concept semble avoir acquis une certaine renommée dans l'industrie, les administrations publiques et le milieu de la recherche, comme au sein même du mouvement écologiste. Sans doute ce succès tient-il au fait qu'il permet de promouvoir une réduction des consommations énergétiques et minéralogiques sans pour autant stigmatiser la croissance.

(1) Ernst Ulrich von Weizsäcker, Amory Lovins et L. Hunter Lovins, *Facteur 4. Deux fois plus de bien-être en consommant deux fois moins de ressources*, Terre vivante, Sens, 1997.

Le « capitalisme naturel », bien plus que son maquillage « en vert », représenterait une vraie métamorphose du capitalisme contemporain, sa réforme totale à l'aune de l'écologie. Hawken et ses collègues ne songent ni plus ni moins qu'à « créer la prochaine révolution industrielle », annoncée aussi par les tenants de l'écologie industrielle et du « facteur 4 » (v. encadré). Leur ouvrage comprend une profonde critique des processus industriels et commerciaux existants et propose d'y apporter d'importantes transformations, pour partie aiguillées par la recherche méthodique d'une plus grande efficacité dans l'emploi des ressources énergétiques et minéralogiques. Sous cet



angle, *Natural Capitalism* expose donc certaines solutions pragmatiques, dont l'application avisée serait *a priori* favorable à l'atténuation de nombreuses dégradations écologiques. Sous de multiples aspects, néanmoins, il suscite le scepticisme.

D'abord, le réductionnisme technologique des auteurs les amène à éluder totalement la réflexion plus large sur les origines politiques, sociales voire culturelles des problèmes d'environnement ; l'unique cause qu'ils retiennent est le gaspillage, d'où l'accent mis sur le rendement des techniques, l'innovation et l'efficacité. Conséquence de ce réductionnisme et du biais « managérial » de leur point de vue, les problèmes d'environnement se révèlent n'être pour eux que des problèmes de gestion, ce qui les incite à vouloir substituer la très saint-simonienne « administration des choses » aux rapports politiques entre les Hommes. Ensuite, leur déterminisme technologique les conduit à faire fi des réalités du choix d'une nouvelle technique (comme de sa conception et de sa diffusion), c'est-à-dire des facteurs économiques, politiques et sociaux. Par ailleurs, mais cela a partie liée, ils semblent faire peu de cas du phénomène de *lock-in*, c'est-à-dire l'enfermement partiellement irréversible de la société dans des choix technologiques particuliers (hydrocarbures, automobile, nucléaire, etc.), qui constitue un important obstacle au changement de trajectoire technique. En fait, les auteurs n'expliquent guère comment nous « allons » passer du monde tel qu'il est aujourd'hui au « capitalisme naturel ». Les conflits politiques et sociaux existant réellement au sein des sociétés capitalistes, tout comme les dynamiques de l'économie politique internationale, et, en particulier, les stratégies et le pouvoir structurel des firmes multinationales, sont, par exemple, absents de leur argumentation. Si certaines d'entre elles ont compris la nécessité de diminuer leurs pressions sur les ressources minéralogiques et énergétiques, jusqu'où sont-elles vraiment prêtes à entendre le message de *Natural Capitalism* ? La notion d'éco-efficacité, que ces firmes ont mise au centre de leurs stratégies environnementales, s'inscrit bien dans le modèle, mais elle ne constitue qu'une infime partie de ce qu'il faudrait envisager, d'après Hawken et ses collègues. En outre, dans la société que ces derniers paraissent avoir en tête, il n'y a pas de classes sociales ni de hiérarchie, pas de pouvoir ni de rapports de force, ni de domination. Tout compte fait, avec l'idée de transformer les processus industriels par imitation du fonctionnement des écosystèmes biologiques, le modèle du « capitalisme naturel » apparaît comme le résultat attendu d'une transmutation alchimique du capitalisme contemporain, autrement dit, une utopie.

Au nom de la prise en compte de la nature, le « capitalisme naturel » propose la poursuite du programme cartésien-baconien qui est au cœur du capitalisme, véritable projet d'« artificialisation » de la nature. Étendre le statut de capital à la nature, la faire « entrer » dans la comptabilité n'est pas se réconcilier avec elle, mais rendre cette réconciliation plus impossible encore. Car ce ne sont pas seulement d'autres techniques, aussi « efficaces » soient-elles, et une gestion plus rationalisée de la dot terrestre qu'une telle réconciliation exigerait, mais bien avant tout une autre représentation du monde que celle qui fait de la nature un objet de maîtrise croissante.

\*  
\*   \*  
\*

Face à la résurgence des préoccupations environnementales dans les années quatre-vingt et à leurs traductions politiques et institutionnelles, les firmes multinationales ont été amenées à changer de stratégie. L'évolution de ces acteurs économiques et politiques majeurs répond aux menaces potentielles portant sur leurs activités et leur liberté de faire, que celles-ci proviennent de la contestation sociale de ce qu'elles font ou d'actions réglementaires que les États pourraient engager. Certaines multinationales se sont saisies du référentiel du développement durable parce qu'elles y ont vu un moyen de se légitimer, de justifier ce qu'elles sont et ce qu'elles font. « Le développement durable, note Bertrand Collomb, alors PDG de Lafarge, c'est ce qui nous permet de faire notre métier sans avoir mauvaise conscience par rapport à l'avenir de l'humanité et des générations futures »<sup>20</sup>. Il « apparaît comme la meilleure réponse aux attaques contre la mondialisation et l'économie de marché », souligne de son côté Francis Mer, alors patron d'Usinor<sup>21</sup>. Le fait qu'elles aient substantiellement contribué à la mise en forme de ce référentiel ne peut qu'avoir simplifié son appropriation. Outre son aspect légitimatoire, adopter l'étendard du développement durable et mettre en œuvre des stratégies environnementales peut cependant se révéler autrement bénéfique. En effet, la volonté des firmes d'agir en faveur de l'environnement trouve aussi ses raisons, d'une part, dans les perspectives d'amélioration de l'efficacité de l'exploitation des ressources naturelles (produire autant ou plus, avec moins) et, donc, de baisse des coûts de production, d'autre part, dans les opportunités économiques nouvelles liées à la création de nouveaux marchés, en particulier pour des technologies plus « propres » et d'autres plus économes en énergie ou en matériau, et dans le domaine de la dépollution.

Opérant dans des industries fortement dégradantes sur le plan écologique, les firmes multinationales les plus actives sont vraisemblablement les premières, en tant qu'entités multinationales, à avoir pressenti les menaces potentielles sur leurs activités marchandes, mais aussi les seules à disposer des moyens de réagir et d'influer réellement. Elles ont pu organiser leur conversion à l'écologie à plusieurs niveaux. Coalitions, volontariat, partenariats : en agissant de la sorte, ces firmes font valoir auprès des États, des instances intergouvernementales et d'autres « porteurs d'intérêts » qu'elles participent à la sauvegarde de la Terre et non à sa dégradation. Faire de l'industrie la solution des problèmes d'environnement qu'elle a générés, tel fut finalement l'un des principaux tours de force du monde des affaires. Y concourent aussi d'autres acteurs, lorsque ceux-ci œuvrent à promouvoir les idées d'« écologie

(20) Cité in Pierre Delaporte et Teddy Follenfant, *Développement durable : 21 patrons s'engagent*, op. cit., p. 63.

(21) Francis Mer, « Le développement durable et l'entreprise », *La Revue de la CFDT*, n° 48, février 2002, p. 16.



industrielle » ou de « capitalisme naturel », aussi chimériques soient-elles, situant ainsi les réponses aux dégradations écologiques dans le camp des savants, des ingénieurs et des entrepreneurs, c'est-à-dire au sein de l'industrie.

Cette dynamique de « privatisation » de la politique environnementale, traduction d'une diffusion de l'autorité publique vers la sphère privée, que les États constatent autant qu'ils l'encouragent, correspond, penseront certains, à un changement d'attitude *a priori* louable de la part des firmes vis-à-vis de la question de l'environnement. Après tout, elles font « quelque chose » plutôt que rien. Toutefois, laisser les multinationales édifier leurs propres normes, leur propre cadre de réglementation, n'est-ce pas contribuer à renforcer plus encore leur pouvoir ? Qu'attendre réellement d'une « autoréglementation » de ces firmes, sachant que ce sont elles seules qui décident quoi faire, quand et comment ? De cette façon, n'échappent-elles pas davantage à tout contrôle démocratique ? À un niveau plus symbolique, que devient alors, outre sa résolution, la signification sociale de l'environnement si, à travers le développement durable, c'est le monde des affaires qui l'informe ?

## CONCLUSION

**CATHERINE AUBERTIN**  
**FRANCK-DOMINIQUE VIVIEN**

La notion de développement durable est foncièrement ambivalente. D'un côté, elle permet de mettre l'accent sur les contradictions sociales et environnementales du système économique dominant et d'en appeler à des évolutions en profondeur. D'un autre côté, elle peut apparaître comme une légitimation des tendances à l'œuvre et des pouvoirs en place, une marque de confiance dans la régulation marchande et la capacité du capitalisme à se réformer de lui-même. Il suffirait alors d'accompagner l'adaptation des systèmes socioéconomiques et écologiques à la nouvelle donne de la mondialisation. Ces controverses, qui, dans le champ de l'analyse économique, sont très anciennes, ont pris un tour nouveau depuis une trentaine d'années, inaugurant une période où les questions d'environnement ont peu à peu pris le pas sur celles de développement proprement dit. L'objectif du développement durable, s'il fait toujours l'objet de débats théoriques, s'il interroge la place dévolue à la logique économique dominante au sein de nos sociétés, n'en est pas moins devenu parallèlement un enjeu de société, un outil de négociation pour mobiliser les énergies aux échelles locale, nationale et internationale, et une incitation à inventer de nouveaux modes de gouvernement.

Cette ambivalence trouve sa source dans la façon dont les agences de l'Organisation des Nations unies ont institutionnalisé le débat en multipliant les grandes conférences multilatérales destinées à mettre en scène la notion de développement durable. Celui-ci devait embrasser tout à la fois le développement et l'environnement (conférence de Rio), le développement social (Copenhague), les droits de l'Homme (Vienne), les droits des femmes (Pékin), la population (Le Caire), l'habitat et les villes (Istanbul), le racisme (Durban), le climat (Kyoto), la lutte contre la pauvreté (Johannesburg)... Le développement durable s'est ainsi trouvé paré de toutes les vertus morales, au point que sa définition est devenue, pour le mouvement altermondialiste, un exercice essentiellement destiné à dénoncer ce que n'est précisément pas le mode de développement en cours : écologiquement soutenable, démocratiquement fondé, géopolitiquement acceptable, etc. La liste est longue qui dessine un monde utopique.

Cette ambivalence est également nourrie par les analyses et discours produits par les différents types d'acteurs qui se disent engagés dans l'action au service du développement durable. Doit-on se féliciter que tous les acteurs se présentent comme ayant un rôle primordial à jouer pour donner du sens et un contenu au développement durable ? Les États ont mis sur pied des ministères, des comités, des commissions



nationales en charge du développement durable. Ils présentent un ensemble de mesures et de politiques censées aller dans ce sens, notamment au travers de leur engagement dans le cadre de conventions internationales qui visent à réguler le changement climatique et l'érosion de la biodiversité. Cependant, dans le contexte d'univers controversés qui caractérise ces problèmes, on rencontre les plus grandes difficultés à créer des consensus et à concevoir des politiques internationales qui soient à la hauteur des défis posés.

Les ONG se présentent comme les précurseurs ayant porté et forgé depuis l'origine la problématique du développement durable. Ayant la prétention d'articuler au mieux les enjeux globaux et locaux, les élites à la tête des ONG se sont instituées comme les représentants de la société civile mondiale. Pourtant, pour nombre d'entre elles, les postures critiques se sont émoussées avec le temps ou se sont révélées n'être que de façade.

Comme les ONG, les entreprises revendiquent une sorte de privatisation de la « gouvernance » à leur profit. Bien qu'ayant réagi plus tardivement à la problématique du développement durable, ces dernières affichent aujourd'hui une même faculté à « penser globalement et agir localement ». Les entreprises entendent réformer d'elles-mêmes les modalités de décision économique et les pratiques à l'œuvre dans les systèmes de production et de consommation. Un « capitalisme vert » émergerait ainsi et s'autorégulerait grâce au volontariat de leurs dirigeants et à l'édiction de normes privées contrôlées par des organismes certificateurs et approuvées par des consommateurs avertis. Gageons que des scandales du type de celui qui a éclaboussé la firme Enron et le cabinet d'audit Andersen viendront inévitablement tempérer ce bel optimisme.

Un trait commun à ces différents discours réside dans l'affirmation un peu paradoxale que le développement durable n'advient que par la poursuite et le renforcement des logiques d'action habituelles – plus de science, plus de technique, plus d'échange, plus de « démarche qualité », plus de rationalité... – sans que l'on sache très bien pourquoi ces logiques n'ont pas assuré jusqu'alors ce qu'elles sont supposées bientôt apporter. On en revient alors nécessairement à des questions politiques. Face à l'affirmation de l'unilatéralisme des États-Unis et face aux oppositions entre le Nord et le Sud, comment organiser la défense d'un intérêt collectif commun sans l'existence d'une communauté politique internationale ? Comment mieux intégrer ces questions géopolitiques aux débats en faveur de la reconnaissance d'autres espaces de régulation, régionaux et locaux ? Face à l'essor de la technoscience, comment instaurer une « démocratie technique » ?

Le point crucial est bien celui de la mise en œuvre politique du développement durable. D'une part, les décideurs politiques en place ont tendance à n'agir que dans une vision privilégiant le court terme, avec des objectifs qui visent pour l'essentiel à la poursuite de la croissance économique. Ils sont d'autant moins incités à modifier leur façon de faire que, d'autre part, l'espace politique dans lequel se discuterait le

développement durable peine à se constituer. Comment, où, avec qui peut-on définir – et agir pour – ce que peut ou doit être le développement durable ? Jusqu'à présent, le développement durable a surtout servi d'argumentaire rhétorique à l'origine d'une inflation de textes administratifs et de normes juridiques. Le débat de société, quant à lui, piétine alors que les indicateurs, tant économiques que sociaux ou environnementaux, décrivent une situation alarmante. Même si l'on débat beaucoup, ici ou là, du développement durable, le mouvement social qui imposerait la prise en compte de celui-ci dans des enjeux électoraux n'est pas organisé. Aucun parti politique ne semble en avoir mesuré les enjeux.

À l'évidence, c'est d'un déficit politique – au sens d'une interrogation sur les modalités de décision collective – que souffre la problématique du développement durable.



## ANNEXE 1

# L'éducation au développement durable : un défi républicain

**FRÉDÉRIC TREFFEL**

Le 2 septembre 2002, lors du Sommet mondial du développement durable de Johannesburg, le Président de la République, Jacques Chirac, manifestait sur la scène internationale sa volonté de prendre en compte l'éducation au développement durable : « Prenons garde que le XXI<sup>e</sup> siècle ne devienne, pour les générations futures, celui d'un crime contre l'humanité, contre la vie ». Par ailleurs, les résultats de plusieurs sondages comme celui de la Sofres, publié en 2001, montraient que 71 % des Français estimaient que l'éducation est une priorité pour lutter contre la dégradation de l'environnement. Pour concrétiser cette ambition, la Charte de l'environnement promulguée le 1<sup>er</sup> mars 2005 et adossée à la Constitution stipule, dans son article 8, que « l'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs »<sup>1</sup> définis dans la Charte. Le rapport annexé à la loi d'orientation sur l'avenir de l'école du 23 avril 2005 mentionne que l'éducation au développement durable est une « composante nouvelle de la formation civique des élèves ». La circulaire du 15 juillet 2004 incite à généraliser un enseignement consacré à l'environnement et au développement durable dans les écoles, les collèges et les lycées. Mais certains observateurs n'ont vu, dans l'action menée jusqu'à aujourd'hui par les pouvoirs publics, qu'un simple effet d'annonce et ont remarqué qu'aucune ligne budgétaire n'avait été prévue pour cette

priorité. Plus largement, cette ambition a été souvent assimilée à un catalogue de bonnes intentions.

De fait, il a été essentiellement question jusqu'ici, en matière d'éducation au développement durable, d'impulsions, de recommandations, d'informations sans qu'une véritable volonté claire et affirmée ne trouve en amont ni le cadrage approprié, ni la posture responsable qui conviendrait sur un terrain aussi vaste, et surtout sur un dossier qui appelle la mobilisation et la mise en responsabilité des acteurs publics et privés.

L'éducation à l'environnement et au développement durable fait l'objet de pratiques éclectiques, parcellaires et non coordonnées. Son appellation et son contenu sont très variables. Elle est singulièrement éclatée entre de multiples structures publiques et privées : les différents ministères, les organismes de recherche et d'enseignement, les universités, les associations, les entreprises, les ONG. De nombreux organismes publics et privés, comme par exemple le Muséum national d'histoire naturelle, l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), le Scérén (Services culture, éditions, ressources pour l'Éducation nationale – ex-CNDP), le réseau École et nature et de nombreuses entreprises élaborent des supports éducatifs tels que manuels, fiches et dossiers, mallettes pédagogiques, produits audiovisuels et numériques, sites Internet et

(1) L'éducation au développement durable des citoyens suppose un accompagnement par la formation des adultes, et notamment de tous les acteurs qui contribuent à l'éducation au développement durable en milieu scolaire : enseignants, corps d'inspection territoriaux...

céderons. Ils proposent une multiplicité d'intervenants et des animations telles que des expositions, des sessions d'information, des stages, des conférences débats, des sorties. Mais ils sont souvent redondants et traduisent une certaine absence de coordination des ressources au niveau des réseaux et de chaque élément de ceux-ci. Les produits s'intéressent aussi bien à un public ciblé qu'à un public large, reflètent une expérience précise ou s'exercent à un effort de théorisation. Une des caractéristiques des pratiques est l'absence de liens entre elles. Elles sont souvent réalisées spontanément, sans répondre aux préoccupations prioritaires exprimées dans ce domaine. Il arrive que deux structures traitent d'un même thème ou, inversement, qu'un thème soit abandonné par un organisme sans que celui-ci se préoccupe de transférer ses connaissances à un autre centre.

Une plus grande harmonisation et une coordination devraient permettre de favoriser le recensement et la confrontation des expériences, des résultats et des études faisant autorité. La création d'un organisme de référence sous forme de tête de réseaux aurait le mérite d'être une structure fédératrice, avec pour mission d'approfondir et de valoriser la connaissance des réalités de l'éducation à l'environnement, mais aussi de promouvoir et de diffuser des bonnes pratiques, de créer une véritable dynamique de partenariat et d'informer les citoyens. Au lieu de cela, la tentative de création d'un « Observatoire national de l'éducation à l'environnement pour un développement durable », par lettre interministérielle en date du 1<sup>er</sup> mars 2004, a surtout souligné la contradiction entre des pouvoirs publics soucieux de se concilier le secteur associatif en s'emparant d'une idée dont ce dernier est à l'origine et les

associations, désireuses à juste titre de ne pas se voir déposséder de leur idée et de jouer un rôle de faire-valoir. Rappelons que le Collectif français de l'éducation à l'environnement, qui regroupe les associations, les syndicats et les entreprises œuvrant depuis trente ans dans ce secteur, avait proposé dès l'année 2000 la création d'un « observatoire » qui « assure une meilleure connaissance de l'existant », alors que l'officialisation de cet observatoire par les pouvoirs publics, en 2004, ne reprend que l'intitulé de cet organisme et se réduit à la présentation d'un site Internet sans refléter aucunement les préoccupations de fond exprimées par les différents acteurs en matière d'éducation à l'environnement.

Le monde de l'éducation se caractérise par une dimension morale, universelle, républicaine qu'incarne par excellence l'école à travers son combat pour les valeurs : valeur du civisme, de la citoyenneté, du respect de l'autre. Entre ceux qui ne voient dans l'éducation au développement durable qu'un intérêt immédiat et médiatique et ceux qui n'y trouvent qu'un avantage militant ou professionnel, il est possible de trouver une nouvelle voie ou une nouvelle chance pour une République renouvelée. Cela suppose, au-delà des arrangements humains et administratifs, un véritable esprit de responsabilité et la création d'un espace de dialogue, de concertation et de participation au sein duquel puissent s'établir des relations confiantes entre pouvoirs publics et société civile et où chacun puisse se reconnaître. Voilà qui en appelle à la volonté politique, et engage à réactiver la tradition de la République et à transformer en véritable projet les perspectives ouvertes par l'éducation au développement durable.



## ANNEXE 2

# Comment évaluer les actions en faveur du développement durable ?

Prendre des décisions en matière de développement durable et établir un bilan chiffré de ces actions pose immédiatement la question des indicateurs à utiliser. Si l'on souhaite savoir si la société s'inscrit effectivement dans une trajectoire de développement durable, il faut pouvoir caractériser et mesurer cette inscription. Comment évalue-t-on alors la durabilité du développement ? Les indicateurs économiques classiques, tel le produit intérieur brut (PIB), s'avèrent très insuffisants à cet égard. De même, des indicateurs strictement environnementaux, relatifs à des prélèvements de ressources ou à des émissions polluantes, ne permettent pas de guider la prise de décision ni de se prononcer sur l'efficacité des mesures adoptées. La dimension causale, qui permettrait de souligner les liens entre les politiques et leurs impacts, fait souvent défaut dans les indicateurs traditionnels. L'évaluation du développement durable appelle donc d'autres indicateurs, et vraisemblablement aussi une évolution des systèmes statistiques, afin de recueillir de nouvelles informations et de les structurer de façon différente.

L'évaluation du développement durable bute sur de nombreuses difficultés. La première tient, bien sûr, à l'absence de consensus ou de vision partagée quant à la définition du développement durable et aux objectifs qu'on lui assigne. Si l'on conçoit le développement durable comme l'intégration de l'économie, de l'environnement et du social, la difficulté est de combiner ces trois dimensions et de décider du poids à conférer à chacune d'entre elles. Faut-il juxtaposer des indicateurs ou créer des indices agrégés ? La dimension systémique des dynamiques à l'œuvre dans le développement durable pose également problème : il convient de faire apparaître d'éventuelles interactions ou

rétroactions. Le choix des échelles spatio-temporelles à considérer est lui aussi épineux : l'articulation du local et du global et les considérations inter-générationnelles sont en effet primordiales. Le fait que la « gouvernance » s'impose dans les textes de la Banque mondiale comme un pilier supplémentaire du développement durable ne simplifie pas les choses.

La définition d'objectifs en termes de développement durable et, donc, d'élaboration des indicateurs puis la validation requièrent des choix politiques : qui y participe et selon quelles modalités ? Consubstantielle à cette question se pose celle de la validation des indicateurs retenus. Doit-elle être le fait de conventions internationales, de consensus interministériels, de débats publics, de débats au sein de la communauté scientifique ?

Compte tenu de la difficulté de l'exercice, l'évaluation dans la perspective du développement durable s'appuie le plus souvent sur des indicateurs économiques, environnementaux ou sociaux classiques. Des indicateurs et batteries de données jugés représentatifs de thématiques, phénomènes ou évolutions intéressants au regard du développement durable sont regroupés. Il appartient alors au lecteur de se forger une opinion à partir de ces informations et à la lumière de ses préoccupations. Toutefois, l'interprétation de ces indicateurs est souvent malaisée, plus complexe en tout cas qu'elle ne peut le paraître de prime abord. Cette difficulté peut être illustrée par la présentation de deux indicateurs emblématiques de la question du réchauffement climatique : l'évolution des émissions de dioxyde de carbone de quelques pays, et celle de la part des énergies renouvelables dans l'offre totale d'énergie primaire.

**Tableau 1. Évolution des émissions de CO<sub>2</sub> associées aux combustibles fossiles (1971-2002) (en millions de tonnes)**

	1971	1990	1994	1996	1998	2000	2002
France	435	353	345	368	385	376	377
Allemagne	984	966	875	913	868	835	838
Italie	295	400	391	409	424	425	433
Japon	743	1 015	1 105	1 139	1 107	1 178	1 207
Royaume-Uni	627	560	531	547	532	525	529
États-Unis	4 297	4 843	5 109	5 290	5 486	5 688	5 652
<b>Total OCDE</b>	<b>9 362</b>	<b>11 034</b>	<b>11 427</b>	<b>11 948</b>	<b>12 109</b>	<b>12 480</b>	<b>12 554</b>
Afrique	266	547	572	624	671	695	743
Chine	809	2 289	2 832	3 180	3 134	3 021	3 307
<b>Total monde</b>	<b>14 118</b>	<b>20 711</b>	<b>21 327</b>	<b>22 500</b>	<b>22 758</b>	<b>23 439</b>	<b>24 102</b>

Source : OECD Factbook 2005.

Cet indicateur rend compte de l'évolution des émissions de dioxyde de carbone, dont la principale source est la consommation de combustibles fossiles. Il n'indique cependant pas la cause des évolutions observables. Il ne permet pas de savoir si elles sont le fruit de mesures visant, directement ou indirectement, la réduction des émissions ou si elles résultent d'autres facteurs : économies d'énergie décidées à la suite des chocs pétroliers, programmes énergétiques initiés

indépendamment du problème lié au climat (par exemple : électronucléaires), délocalisation des industries fortement émettrices de dioxyde de carbone, conjoncture économique, etc. Il est dès lors difficile de se prononcer sur le caractère transitoire ou structurel des changements mesurés. La lecture et l'interprétation d'un tel indicateur ne sauraient donc être immédiates et intuitives.

**Tableau 2. Évolution de la part des énergies renouvelables dans l'offre d'énergie (1971-2003) (en pourcentage de l'offre totale d'énergie primaire)**

	1971	1990	1994	1998	2000	2002	2003
France	8,4	7,0	7,8	6,8	6,7	6,2	6,4
Allemagne	1,2	1,8	2,1	2,8	3,1	3,7	3,9
Italie	5,1	4,4	5,5	5,6	5,4	5,5	6,2
Japon	2,7	3,7	3,0	3,6	3,6	3,5	3,6
Royaume-Uni	0,1	0,5	0,8	1,0	1,1	1,3	1,4
États-Unis	3,7	5,2	5,2	5,1	4,8	4,3	4,4
<b>Total OCDE</b>	<b>4,7</b>	<b>6,0</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>

Source : OECD Factbook 2005.



Cet indicateur permet d'apprécier la part des sources d'énergie renouvelables dans l'offre totale d'énergie primaire. Les sources d'énergie considérées sont le solaire, l'éolien, la géothermie, l'hydraulique et la biomasse. Exprimé en pourcentage, il ne permet toutefois pas d'apprécier l'évolution absolue de la production énergétique ni de mettre en avant les déterminants et la structure de la production d'énergie à partir de sources renouvelables.

Ainsi, ces indicateurs, pourtant fort prisés, n'apprennent pas grand-chose sur l'efficacité des politiques énergétiques et ne permettent pas, *a fortiori*, de mesurer les progrès accomplis sur la voie du développement durable. Des progrès sont toutefois réalisés avec la généralisation des indicateurs de performance environnementale : les évolutions des pressions causées à l'environnement sous la forme de prélèvements et de rejets y sont comparées à des cibles, c'est-à-dire à des objectifs à atteindre, fixés en fonction de critères techniques, scientifiques et politiques. C'est alors la distance à la cible plus que le niveau de l'indicateur lui-même qui fait figure d'évaluation des mesures adoptées. Une autre option pour évaluer le développement durable consiste à produire un indice agrégé unique plutôt qu'une batterie d'indicateurs. L'idée sous-jacente à cette approche est de proposer une alternative au PIB et aux autres mesures conventionnelles de la croissance économique, qui intègre les impératifs liés à la notion de soutenabilité. C'est ainsi qu'au début des années quatre-vingt-dix ont fleuri les propositions de réforme de la comptabilité nationale et de ses agrégats pour mieux faire apparaître les prélèvements de ressources et les dégradations causées à l'environnement. Citons par exemple diverses suggestions de PIB vert, l'*Index of Sustainable Economic Welfare* proposé par Hermann Daly et John Cobb. D'autres propositions du même ordre s'attachent à nuancer l'image donnée par le seul revenu moyen par tête pour mieux appréhender le bien-être de la

population. Elles relèvent donc d'une tentative d'intégration de la dimension sociale du développement durable. On peut citer l'indice de développement humain (IDH) des Nations unies, les *Calvert-Henderson Quality of Life Indicators*. Le *Genuine Progress Indicator*, élaboré par le centre de recherche indépendant *Redefining Progress*, constitue quant à lui une tentative pour intégrer des considérations à la fois sociales et environnementales à une mesure de la croissance économique, dans une perspective de développement durable. On peut enfin signaler des indices agrégés dont l'objet est de mesurer l'activité économique dans une nouvelle métrique et, donc, de se départir de l'évaluation monétaire pour adopter un étalon qui ait plus de sens d'un point de vue physique, lié par exemple à la matière utilisée, à l'énergie incorporée ou à l'espace consommé. L'empreinte écologique (*ecological footprint*), proposée par *Redefining Progress*, en est un exemple.

Ces indicateurs, s'ils peuvent servir d'outils de communication, ont souvent le défaut d'apparaître comme des « boîtes noires ». Les hypothèses qui ont présidé à leur construction, notamment la pondération accordée aux différentes données intégrées, et les conditions d'extrapolation à partir d'informations lacunaires sont souvent peu explicites. De plus, il est difficile d'interpréter leurs évolutions et de comprendre les facteurs et dynamiques qui affectent leur niveau.

L'élaboration d'indicateurs de développement durable pose ainsi de nombreuses questions, fait ressortir les incertitudes et ambiguïtés inhérentes à la notion de développement durable et met en demeure d'opérer un certain nombre de choix. Reste une dernière question : la volonté des pouvoirs institutionnels de poursuivre ce travail et de se saisir de ces indicateurs.

Il convient de souligner l'effort de l'Ifen (Institut français de l'environnement) pour sa participation à de nouvelles investigations statistiques (v. chapitre 3).

## ANNEXE 3

## Liste des encadrés

L'état stationnaire, *p. 17.*

Le développement durable : une sixième étape de la croissance économique ?, *p. 34.*

Commerce équitable et développement durable, *p. 39.*

La dimension sociale du développement durable, *p. 42.*

Le développement durable au niveau international : historique, *p. 45.*

L'Union européenne et le développement durable, *p. 72.*

Les agendas 21 locaux en France, *p. 77.*

La France, l'Europe et la biodiversité, *p. 80.*

Le Plan climat 2004, *p. 83.*

Quarante-cinq indicateurs de développement durable, *p. 85.*

La définition du seuil de pauvreté, *p. 87.*

La recherche publique et le développement durable : les enseignements de Johannesburg, *p. 89.*

Quelques rapports français sur le développement durable, *p. 91.*

L'UICN, *p. 95.*

L'explosion du nombre des ONG : la montée en puissance des acteurs non étatiques, *p. 101.*

Les ONG vues du droit français, ou l'entrée des représentants de citoyens dans le prétoire, *p. 102.*

Les bureaux des ONG à Bruxelles, *p. 103.*

Les ONG, bureaux de décryptage militant des enjeux internationaux, *p. 107.*

WWF et entreprises : l'alliance renforcée, *p. 110.*

Les démarches volontaires des firmes en matière de développement durable, *p. 121.*

L'écologie industrielle, *p. 124.*

De nouveaux partenariats, *p. 126.*

« Capitalisme naturel », écologie industrielle et facteur 4, *p. 131.*

---

**COMMANDES**

La Documentation française  
124, rue Henri-Barbusse  
93308 Aubervilliers Cedex  
Téléphone : 01 40 15 70 00  
Télécopie : 01 40 15 68 00  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

**NOS LIBRAIRIES**

- à **Paris** : 29, quai Voltaire, 75007 Paris
- à **Lyon** : Cité de la Part-Dieu, 165, rue Garibaldi, 69003 Lyon

**TARIFS AU 1<sup>er</sup> FÉVRIER 2005 : UN AN (20 NUMÉROS)**

- France : 159 € (TTC)
  - Europe : 185 € (HT)
  - DOM-TOM : 185,80 € (HT)
  - Autres pays : 210 € (HT)
  - Supplément avion : 41,80 € (HT)
-

# Le développement durable

## Enjeux politiques, économiques et sociaux

Sous la direction de Catherine Aubertin  
et Franck-Dominique Vivien

Les dérèglements du climat, la destruction des écosystèmes, la raréfaction des ressources en eau font peser des menaces sur la poursuite de la vie sur Terre. Dans le même temps, nos sociétés s'interrogent sur une dynamique économique porteuse d'exclusion et d'inégalités que plus personne ne semble à même de contrôler. Comment est-il possible d'affronter cet ensemble de problèmes qui s'affirment comme étant inextricablement liés ?

Le développement durable, qui prétend réconcilier bien-être économique, justice sociale et préservation de la biosphère, apparaît alors comme la solution magique qui pourrait résoudre d'un coup ces inquiétudes. N'a-t-il pas été conçu justement pour cela ?

Cet ouvrage fournit des clés de lecture grâce à l'analyse d'événements marquants, de stratégies d'acteurs (États, ONG, entreprises), d'instruments économiques et juridiques – autant d'éléments controversés des débats constitutifs de la question du développement durable.

Ce livre original s'adresse à un large public, soucieux de décrypter les enjeux du développement durable.

*Avec la collaboration de Valérie Boisvert, Denis Chartier, Jean-Charles Hourcade, Mathias Lefèvre, Jean-Yves Martin, Sylvie Ollitrault et Frédéric Treffel.*

La Documentation française  
29-31, quai Voltaire  
75344 Paris Cedex 07  
Téléphone : 01 40 15 70 00  
Télécopie : 01 40 15 72 30  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

Prix : 14 €

DF 08119-5226  
ISSN 1763-6191

3 303331 952268

