

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/)).

Martin Jean-Yves.

La France et le développement durable.

In : Aubertin Catherine (dir.), Vivien F.D. (dir.).  
Le développement durable : enjeux politiques,  
économiques et sociaux.

Paris : La Documentation Française, 2006, p.  
75-91.

(Les Etudes de la Documentation Française ;  
5226). ISSN 1763-6191