

« Chasse la nature à coups de fourche : elle reviendra toujours en courant ! » (1)

Par André-Jean GUÉRIN

Ingénieur général honoraire des Ponts, des Eaux et des Forêts

La préoccupation environnementale est récente. Pour preuve, son expression politique et institutionnelle n'a pris forme que depuis quelques décennies seulement. Et pourtant, l'histoire de la modernité industrielle laisse entrevoir des relations tumultueuses oubliées. Tandis que dans le même temps se précisait l'émergence de l'État social au cours du XX^e siècle. En France, comme plus largement en Europe, les objectifs environnementaux et sociaux ne se conjuguent pas de façon identique avec les objectifs de croissance économique. La possibilité même d'un développement durable reste encore une interrogation ? Cette difficulté nécessite de profondes transformations de nos sociétés. Le philosophe-sociologue, Edgar Morin, en appelle à une métamorphose.

L'économique et le social : alliés de l'environnement, ou opposés à celui-ci ?

La protection de l'environnement naturel serait une préoccupation récente. Pourtant, dès l'Antiquité, Platon témoignait de ce que la relation fonctionnelle entre le couvert forestier des montagnes et l'abondance des fontaines et des rivières était bien comprise (2). Ce lien pourrait bien avoir été oublié, voire nié ?

L'Apocalypse Joyeuse (3) relate l'entrée de la France et de la Grande-Bretagne dans la modernité industrielle (fin XVIII^e/début XIX^e siècles), celle des vaccins, des machines, des usines chimiques et des locomotives. Jean-Baptiste Fressoz analyse notamment les combats de tenants du développement techno-industriel dont un certain nombre se sont conclus au détriment de la santé des ouvriers et au prix de dommages pour le voisinage.

Le mouvement hygiéniste a contribué à nier les atteintes environnementales et à gérer dans le cadre des nouvelles fabriques les risques sanitaires qui pesaient sur les ouvriers. Il a permis un basculement d'une police administrative protectrice des traditions artisanales à un traitement social des atteintes accompagnant le développement des manufactures industrielles (notamment chimiques) sur les populations ouvrières et les voisinages. C'est l'époque de l'interdiction du travail des enfants, de l'exclusion précoce des travailleurs atteints dans leur santé, de la limitation de la durée du tra-

vail, de la hausse des salaires, du début des indemnisations... Dans leur approche, les hygiénistes ont éludé le maillon environnemental de transmission de ces atteintes, celui des pollutions et des déchets dans l'air, l'eau et les sols. Ils ont favorisé une compréhension exclusivement sociale au détriment d'une approche intégrant la protection des environnements.

Le « prix de l'environnement », sanctionné le cas échéant par la jurisprudence, a été intégré comme instrument de politique publique afin de pousser les entrepreneurs à développer des procédés plus économes en ressources et moins polluants dans l'objectif d'une économie que l'on qualifierait aujourd'hui de « circulaire », au moins à l'échelle urbaine.

Toutefois, le périmètre d'appréciation des dommages du juge civil a été vite limité dès lors que ses décisions pouvaient menacer le développement industriel. Les industriels les plus entreprenants et l'administration de l'Empire (puis celle de la Restauration) ont ainsi obtenu une meilleure prévisibilité des coûts liés à la dégradation des environnements, comme d'ailleurs, par la suite, la meilleure prévisibilité des accidents et des maladies professionnels. Le paiement de dommages

(1) « Naturam expellas furca, tamen usque recurret », *Horace Épîtres, Livre 1, Épître X, Vers 24.*

(2) *Platon, Critias.*

(3) *L'Apocalypse Joyeuse - Une histoire du risque technologique, FRESSOZ (Jean-Baptiste), Seuil, février 2012.*

(d'externalités, dirions-nous aujourd'hui), avec une estimation limitée au constat des dommages avérés, a été accepté comme une incitation à produire mieux plutôt que de risquer des sanctions pénales laissées à la discrétion de juges indépendants, éventuellement influencés par le contexte local.

L'ouvrage *L'Apocalypse Joyeuse* décrit une dimension politique de l'histoire longue de la destruction des environnements ou de leur utilisation. Il montre que grâce à l'idée de progrès, les promoteurs de la révolution industrielle ont suscité l'émergence d'une certaine représentation sociale, avec sa concrétisation syndicale, qui a permis de dépasser une gestion administrative, locale et corporatiste des qualités environnementales perçues. Avec une telle histoire, peut-on s'étonner de la permanence de schémas généralisant l'opposition entre les dimensions sociale et environnementale, et qu'un concept tel que celui de développement durable soit assimilé à un oxymore ⁽⁴⁾ ?

Après la Seconde Guerre mondiale, c'est bien de *développement* tout court dont il s'agit, un développement entendu dans ses deux dimensions économique et sociale. Le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE en sont les promoteurs au plan international. Pour l'Europe, les aides du Plan Marshall y contribueront puissamment.

Sans décrire l'histoire de la protection de la nature et de l'environnement, des dégradations de plus en plus manifestes, étendues et variées des milieux naturels et des environnements humains et des prélèvements de plus en plus massifs de ressources naturelles ont peu à peu mobilisé des scientifiques et les opinions publiques ⁽⁵⁾. Les mesures prises à ce sujet par les États, en ordre dispersé, les ont conduits, *via* l'OCDE, à préconiser une harmonisation qui évite les distorsions de concurrence et réduise les « barrières non tarifaires » dans les échanges commerciaux.

Développement durable : oxymore ou conciliation ?

La Conférence des Nations unies sur l'environnement humain se tient à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, année de la publication du rapport *Les limites de la croissance* de Dennis Meadows (rapport commandé par le Club de Rome). Elle crée le Programme des Nations unies pour l'environnement et elle est le lointain précurseur du Rapport Brundtland intitulé « Notre Avenir à tous » (1987), qui a promu le concept de *Sustainable development*, et de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992.

En Europe, l'Acte unique européen intègre, en 1986, le titre VII sur l'environnement au Traité de Rome. L'Union européenne, qui, en 1990, avec la stratégie de Lisbonne, ambitionnait de « devenir 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 » donnait une nouvelle forme à sa



Le professeur américain Dennis L. Meadows, membre honoraire du Club de Rome et auteur du rapport portant son nom (1972).

Photo © Suddeutsche Zeitung/RUE DES ARCHIVES

« La Conférence des Nations unies sur l'environnement humain se tient à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, année de la publication du rapport *Les limites de la croissance* de Dennis Meadows (rapport commandé par le Club de Rome). »

volonté d'un développement économique et social. Cependant, souhaitant être dans le train qui conduisait au Sommet de la Terre à Rio en 1992, elle adoptait à Göteborg en 1991 la *Stratégie de l'UE en faveur du développement durable*. Les questions n'ont naturellement pas manqué sur la compatibilité ou la complémentarité entre ces deux stratégies. Constatons simplement qu'aujourd'hui l'Union européenne n'en suit plus qu'une seule, l'EU2020.

En France, après Rio, l'approche s'exprime dans une première SNDD ⁽⁶⁾ publiée par Alain Juppé et Corinne Lepage en 1996. Après les élections législatives de 2002 et les déclarations de Jacques Chirac à Johannesburg (Rio + 10) ⁽⁷⁾, une mobilisation gouvernementale aboutit à la formulation des objectifs de développement durable dans une nouvelle SNDD. La ministre de l'Environnement, Roseline Bachelot, se voit également en charge du Développement durable. Il s'agit d'une mission d'animation transversale pour le compte du gouvernement. Un dispositif est mis en place permettant, d'un côté, l'expression auprès du Premier ministre de ce qu'il est convenu de désigner sous le terme de *société civile*, avec le CNDD ⁽⁸⁾, et, de l'autre, celle de HFDD ⁽⁹⁾, ani-

(4) Voir notamment : MEHEUST (Bertrand), La politique de l'oxymore, ou encore, LATOUCHE (Serge), L'imposture du développement durable.

(5) En septembre 1968, de nombreuses associations françaises de protection de la nature se regroupent au sein d'une fédération, la FFSPN (Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature), devenue d'utilité publique en 1976 et renommée France Nature Environnement en 1989. Les lois françaises fondatrices sont publiées en 1975 et 1976, puis au milieu des années 1980.

(6) Stratégie nationale de développement durable.

(7) « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs », c'est la courte phrase que prononça le Président de la République française, Jacques Chirac, en ouverture du discours qu'il fit devant l'assemblée plénière du Sommet mondial sur le Développement durable, le 2 septembre 2002, à Johannesburg (en Afrique du Sud).

(8) CNDD : Conseil national du Développement durable.

(9) HFDD : Haut fonctionnaire au Développement durable.



Photo © CESE

Conférence nationale sur les indicateurs de développement durable qui s'est tenue le 20 janvier 2010 au siège du CESE.

més par une DDD ⁽¹⁰⁾, qui sont censés assurer la mobilisation de chaque département ministériel. Après un long processus de concertation, une loi constitutionnelle, adoptée le 1^{er} mars 2005, adosse la Charte de l'environnement au Préambule de la Constitution. Le Commissariat général du Plan élabore deux rapports sur les mesures permettant d'assurer la prise en compte de la perspective d'un développement durable, d'une part, dans les administrations publiques et, d'autre part, dans les organisations privées.

Le premier, appelé Rapport Équilibres ⁽¹¹⁾, est rendu public le 16 novembre 2005 à l'occasion d'une présentation à la presse et aux associations environnementales ⁽¹²⁾. Il propose notamment que :

- le développement durable relève directement du Premier ministre, le Commissariat général du Plan devenant le Commissariat général au Développement durable avec absorption de la DDD ;
- le Conseil économique et social voit son champ élargi à l'environnement, et remplace ainsi le CNDD.

Dans la même période, les sondages d'opinion, qui constituent une des façons d'appréhender une expression de la société civile, révèlent une sensibilité toujours croissante aux enjeux environnementaux. Pour y répondre, les Français font

davantage confiance aux associations qu'aux pouvoirs publics. Celles-ci en tirent argument. La FNH ⁽¹³⁾, qui s'y préparait depuis plus de deux ans, publie le Pacte écologique en 2006. Celui-ci propose, notamment, cinq mesures concrètes pour la prochaine mandature présidentielle et législative (2007-2012), à savoir :

- la création d'un poste de vice-Premier ministre chargé du Développement durable,
- l'instauration d'une « taxe carbone » en croissance régulière,
- la réorientation des subventions agricoles vers l'objectif d'une agriculture de qualité,

(10) DDD : Délégation au Développement durable, qui est placée auprès du ministère de l'Environnement et du Développement durable.

(11) Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable, Commissariat général du Plan. Rapporteur : Ayong Le Kama (Alain), 16 novembre 2005.

<http://tempsreel.nouvelobs.com/file/359813.pdf>

(12) Parfois désignées sous le sigle ONG, pour Organisations non gouvernementales.

(13) FNH : Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme. <http://www.fondation-nicolas-hulot.org>

- une systématisation des procédures de démocratie participative,
- enfin, la mise en place d'une politique éducative et sensibilisatrice à l'écologie et au développement durable.

Le Pacte écologique enregistre 730 000 signatures, ce qui crédibilise une candidature de Nicolas Hulot à l'élection présidentielle de 2007. Les principaux candidats à cette dernière signent d'ailleurs ledit Pacte.

Conciliation, ou métamorphose ?

Le nouveau président de la République, Nicolas Sarkozy, ne créera pas de poste de vice-Premier ministre, mais il lancera le Grenelle de l'Environnement et confiera le développement durable à un ministre d'État au portefeuille étoffé. Alain Juppé, puis (rapidement) Jean-Louis Borloo en seront les premiers titulaires. Une nouvelle loi constitutionnelle sera adoptée en 2008 et deux lois dites Grenelle suivront, en 2009 et 2010.

Parmi ses apports, la loi constitutionnelle élargira les compétences du Conseil économique et social, qui deviendra également *environnemental* et constituera un autre lieu d'expression de la société civile. L'univocité du PIB comme indicateur de bien-être sera questionnée. Le Président de la République installera la Commission sur la Mesure de la Performance Économique et du Progrès Social, qui, présidée par Joseph Stiglitz, remettra ses conclusions en septembre 2009. Jean-Louis Borloo saisit le CESE⁽¹⁴⁾ qui rend deux avis : un sur la SNDD et un autre sur les indicateurs de développement durable. Le ministre mobilisera le CESE, avec le Commissariat général au Développement durable (CGDD) et le Conseil national de l'Information statistique (CNIS), pour organiser une conférence nationale et fixer, après une large concertation, un tableau de bord restreint d'indicateurs du développement durable.

Les nombreuses et vastes compétences du MEDDE⁽¹⁵⁾ et le poids politique du ministre titulaire ont permis d'insuffler une meilleure prise en compte de la dimension environnementale dans des domaines importants. Mais ce ministère n'agissait pas vraiment au cœur du système économique, social et politique du pays. Pour dépasser une culture insuffisamment partagée dans ce domaine, il aurait au minimum fallu que le développement durable soit porté directement par le Premier ministre...

Face à cette limitation dans la capacité de coordonner les divers départements ministériels dans une perspective de soutenabilité, le ministre en charge du sujet n'a malheureusement pas su éviter la tentation de couvrir des sujets connexes. Au lieu de renforcer la voix de la société civile organisée (au travers du CESE), le maintien dans le même temps du CNDD devenu CNDDGE⁽¹⁶⁾ et rattaché au ministère de Jean-Louis Borloo tend à balkaniser celle-ci⁽¹⁷⁾. Ayant échoué à instituer la taxe carbone suite à la censure prononcée par le Conseil constitutionnel, le pouvoir n'a pu convaincre que le développement durable (renommé croissance verte à l'été 2009) était la perspective de long terme du gouvernement, faute d'avoir adopté des mesures envoyant des signaux clairs à tous les acteurs.

À défaut, le gouvernement a mis en place des bonus-malus par type de produits qui conduisent à une obsolescence prématurée⁽¹⁸⁾. Il a instillé le vain espoir de la création de 600 000 emplois grâce au déploiement des éco-activités et de la rénovation thermique des bâtiments. N'ayant pas la charge de la politique sociale et n'ayant pas la possibilité de mettre en place une politique intégrée qui aurait permis d'articuler objectifs sociaux et objectifs environnementaux, il s'est retrouvé confronté aux conséquences sociales de certaines de ses politiques. Décidé à soutenir financièrement la production d'énergies décarbonées, il a contribué au renchérissement de l'accès à l'énergie. Et il a dû prendre en compte le sort des précaires énergétiques sans pouvoir embrasser la réalité sociale française qui enregistrait une augmentation de la pauvreté sous toutes ses formes, et en particulier des travailleurs de plus en plus pauvres.

Nous sommes à l'heure des choix. La France ne peut pas tout faire et ne peut plus gaspiller ses forces. Un développement durable digne de ce nom (quelle que soit la dénomination que l'on choisisse) s'impose pour le long terme.

France Stratégie pose les termes des alternatives dans son rapport « Quelle France dans 10 ans ? »⁽¹⁹⁾ résultant d'un exercice de prospective engagé à la demande du Président de la République. Le CESE, de son côté, dans la continuité de ses avis rendus en 2009 sur les indicateurs et sur la stratégie de développement durable, de son rapport sur l'état de la France en 2011 et de son projet de rapport sur l'état de la France en 2013, et la FNH, du sien, dans la poursuite des recommandations du Pacte écologique, proposent :

- la Stratégie à 10 ans pour la France devient la Stratégie nationale de développement durable ;
- le Parlement adopte la Stratégie nationale de développement durable et le Premier ministre, assisté par le Commissariat général à la Stratégie et à la Prospective⁽²⁰⁾, en assure la mise en œuvre ;

(14) Conseil Économique, Social et Environnemental.

(15) Ministère de l'Environnement, du Développement durable et de l'Énergie.

(16) Conseil national du Développement durable et du Grenelle de l'Environnement.

(17) Le réel succès du « Grenelle de l'Environnement » ne condamne pas cette position. Il est à mettre au moins autant au crédit d'une volonté d'élargissement politique qu'à la force propre des trop nombreux organes de concertation. Du reste, il n'est pas sans intérêt de noter une convergence entre les positions de Pierre Rosanvallon, de Dominique Bourg et de Jacques Attali. Ils proposent de créer une Assemblée du long terme (ou des générations futures), éventuellement à partir du CESE, en modifiant sa composition et le mode de désignation de ses membres, et en renforçant ses pouvoirs.

(18) Le dispositif bonus-malus le plus important a été institué pour les véhicules. Cette opération imaginée neutre sur le plan de l'équilibre budgétaire de l'État s'est en fait révélée très coûteuse pour les finances publiques, beaucoup de Français ayant vu dans ce dispositif s'apparentant à une prime à la casse l'opportunité de remplacer leurs vieilles voitures par des véhicules moins polluants. En outre, une analyse diffusée par l'INSEE (http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=iana3) montre la difficulté d'évaluer dans le long terme cette mesure, qui a généré dans le court terme une augmentation des émissions de CO₂.

(19) <http://www.strategie.gouv.fr/publications/france-10-ans>

(20) Devenu France Stratégie.

- les indicateurs de développement durable fournissent au public et aux décideurs des éléments d'appréciation en matière d'atteinte des objectifs de la Stratégie – les indicateurs d'appréciation du bien-être, qui vont au-delà du seul PIB : leur choix est débattu avec des représentants de la société civile (bien entendu, ces indicateurs doivent également permettre des comparaisons internationales) ;
- l'avancement dans la mise en œuvre de cette SNDD, ainsi que l'évolution des indicateurs de développement durable (IDD), nourrissent les décisions publiques, notamment lors du débat budgétaire.

Il serait temps, en effet, que l'objectif fixé par l'article 6 de la Charte de l'environnement (« *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ») trouve une traduction dans l'organisation des pouvoirs publics.

Le précédent Président de la République avait-il eu l'intuition que les ajustements administratifs et ce qu'ils exprimaient d'inachevé dans les représentations mentales n'étaient pas à la hauteur de l'enjeu ? Dans ses vœux aux Français diffusés le 31 décembre 2007, il avait proposé de mener une « politique de civilisation », empruntant ce concept au sociologue et philosophe Edgar Morin, qui avait publié, sous ce titre, un livre d'entretiens, dix ans plus tôt.

« *Ou bien, effectivement, il s'agit de paroles qui n'auront pas de suite, commentait ainsi Edgar Morin après les propos présidentiels, ou bien il s'agit d'une conversion profonde. S'il s'agit d'une conversion profonde, je pense évidemment que ce serait quelque chose d'important, et je serais prêt à le reconnaître.* » Mais, deux ans plus tard, Edgar Morin préférait faire l'« *Éloge de la métamorphose* » : « *Quand un système est incapable de traiter ses problèmes vitaux, il se dégrade, se désintègre, ou alors, il est capable de susciter un méta-système à même de traiter ses problèmes : il se métamorphose* ».