



# DÉVELOPPEMENT DURABLE : L'IDÉOLOGIE DU SIÈCLE

CHRISTIAN STOFFAËS \*

**S**i nombre des questions économiques et sociales qui occupaient l'espace du débat sont désormais recentrées et consensuelles, les questions de société sont sur le devant de la scène : parmi elles l'environnement s'impose comme un enjeu majeur du débat politique. Principe de précaution et risques majeurs ; santé publique ; épidémiologie et sécurité alimentaire, biodiversité et manipulations génétiques ; pollutions, nuisances et accidents industriels ; sûreté nucléaire et déchets radioactifs, changements climatiques et énergies renouvelables... préoccupent au plus haut point l'opinion publique et font quotidiennement les gros titres des médias.

## *L'ÉCOLOGIE POLITIQUE EN MOUVEMENT*

L'écologie avait d'abord séduit les électeurs concernés par les problèmes de société et déçus par les partis politiques traditionnels. Du fait même de son succès, elle ne pouvait demeurer apolitique. « Ni droite, ni gauche », « les Verts n'ont pas le monopole de l'écologie » : les campagnes électorales de ces dernières années nous avaient déjà appris à distinguer entre les approches diversifiées de l'écologie, entre les lignes politiques d'alliances à droite, à gauche et d'apolitisme.

Ce n'est pas d'aujourd'hui que l'on différencie l'écologie fondamentaliste révolutionnaire, émanation du gauchisme, idéologie de substitution du trotskisme ; l'écologie de gauche modérée proche des Démocrates américains et des Socialistes français ; l'écologie bourgeoise, dans la filiation des mouvements nationalistes conservationnistes anglo-saxons. Mais, désormais, une nouvelle étape est franchie. Divisée entre de multiples candidats présidentiels, donc affaiblie ; appropriée par les

\* Directeur de la prospective et des relations internationales, EDF.



partis traditionnels, donc mal différenciés, l'écologie s'impose en fait au centre des enjeux politiques.

L'environnement n'est plus seulement le combat de groupuscules activistes et minoritaires ; ni l'apanage de doux rêveurs amoureux de la nature ; ni le champ étroit d'une politique sectorielle gérée par un ministère d'importance secondaire. À l'orée du nouveau siècle, alors que beaucoup des clivages hérités du XX<sup>ème</sup> siècle et du marxisme sont désormais effacés, les débats sur l'environnement et le développement durable sont au centre de la scène politique. L'écologie politique est désormais une conception d'ensemble, s'appliquant à toutes les formes d'activités humaines, envahissant le champ médiatique, enjeu de nouvelles lignes de partages politiques, de disputes fratricides et de surenchères à la récupération. Autour du développement durable et du principe de précaution, l'environnement s'appropriant des valeurs de portée philosophique est sorti de son ghetto politico-idéologique.

Les questions écologiques, à travers leur diversité apparente, structurent en réalité une nouvelle approche globalisante de l'économie et de la société. Des secteurs entiers de l'économie sont concernés : l'agriculture, l'agro-alimentaire, les transports, l'énergie - et, avec eux, de considérables forces électorales, des paysans aux transporteurs routiers, des enseignants aux professions de santé et du tourisme. Les idées écologiques et les mouvements politiques qui les incarnent séduisent un nombre croissant d'électeurs, plus particulièrement dans les classes jeunes, professionnelles et urbaines qui ne se reconnaissent plus dans les traditionnelles oppositions Droite-Gauche. De leur côté, les entreprises s'engagent de plus en plus sous la bannière de l'environnement, y voyant un puissant mouvement qui s'impose aux marchés sous la pression de forces nouvelles, façonnant la demande des consommateurs et les nouvelles formes de concurrence.

Enfin, l'environnement a pris une dimension planétaire. Le concept de développement durable, qui s'est forgé depuis quinze ans dans les grandes conférences internationales de l'environnement confère unité et universalité aux têtes de chapitre quelque peu hétéroclites de tous les débats qui touchent de près ou de loin à l'environnement. L'homme dans son milieu, la prospective de long terme : si les pays émergents et les pays en développement devaient suivre la même trajectoire de croissance que les pays industrialisés, la plupart des grands équilibres physiques seront mis en question. Sur les 6 milliards d'êtres humains que compte aujourd'hui la planète, 15 % - en Europe, en Amérique du Nord, au Japon - représentent 70 % du PNB mondial : si les 10 milliards d'hommes qui peupleront la terre en 2050 adoptent le même mode de vie et de production, la nature ne résistera pas. Sauver la planète derrière l'épuisement des ressources minérales et agricoles, de l'atmosphère, des



espèces animales et végétales, c'est la survie de l'humanité qui apparaît donc en question.

« Un mode de développement qui réponde aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins » : ce slogan rassembleur, qui a la force des idées simples, s'est édifié depuis un quart de siècle dans les grands rendez-vous internationaux des Nations Unies - la Conférence de Stockholm de 1970, le rapport Brundtland de 1987... Il s'est imposé dans le public et sur la scène diplomatique en 1992 à l'occasion du Sommet de la Terre à Rio, réunion de tous les chefs d'État de la planète, qui s'est conclue par la signature de deux Conventions internationales, respectivement sur le changement climatique et sur la biodiversité.

Depuis lors, les débats globaux de l'environnement et du développement animent la nouvelle scène diplomatique de l'après Guerre froide, tandis que les ONG écologistes et humanitaires préfigurent une « société civile internationale » en gestation. C'est désormais autour du développement durable que s'organisent la plupart des rencontres multilatérales ; que se recentrent les politiques de développement Nord-Sud ; que se structurent les discours et les programmes des partis Verts, conférant une dimension universelle à des enjeux qui n'apparaissaient auparavant que locaux et particularistes.

Pour assurer la sécurité, la force militaire et policière des États revient au premier plan, la superpuissance américaine ne peut plus se réfugier dans l'unilatéralisme. Mais l'usage de la force sera impuissant à ramener seul un état de paix durable. Car le nouveau clivage ne se réduit pas au choc de l'Islam et de l'Occident. C'est le fossé entre pays riches et pays pauvres qui s'impose désormais comme ligne de partage de la nouvelle antagonisation du monde. Pour combattre la « haine sociale » planétaire, produit de la globalisation, il faut une nouvelle politique Nord-Sud. La vraie manière de lutter contre le fanatisme c'est l'éradication de la pauvreté, le développement et l'éducation pour tous les citoyens du monde. Le Tiers-Monde, c'était hier une résultante de l'Est-Ouest, le produit de la décolonisation, le champ clos des impérialismes occidental et soviétique. Le Sud aujourd'hui c'est la pauvreté, les exclus du développement : un milliard d'êtres humains au revenu quotidien inférieur à un dollar ; deux milliards privés d'accès à l'électricité et à l'eau potable. Il n'y a pas de développement durable sans globalisation solidaire.

### *LA CAUTION DE LA SCIENCE*

Toute société a besoin de croyances. Mais, pour asseoir leur crédibilité, les mythes doivent aujourd'hui s'appuyer sur la caution de la science. Le développement durable a désormais son mythe fondateur : le



changement climatique. L'activité industrielle humaine contribue-t-elle à élever la teneur de l'atmosphère terrestre en gaz carbonique ? Cette concentration contribue-t-elle au réchauffement du climat, générateur de catastrophes naturelles ? L'effet de serre et le changement climatique ne sont pas scientifiquement démontrés - tout simplement parce qu'ils ne peuvent pas l'être, à l'échelle des temps en cause et des capacités de mesure. Si le travail de milliers de savants météorologues mobilisés à cet effet depuis dix ans par l'ONU n'a pu établir de preuve concluante, cette angoissante question est, d'une certaine manière, déjà dépassée : car elle a d'ores et déjà suscité une puissante croyance, porteuse de considérables effets politiques.

Sous la pression des organisations écologistes et scientifiques, encouragées par la ratification, dix ans plus tôt, du traité pionnier de Montréal sur la protection de la couche d'ozone, les nations industrialisées ont conclu à Kyoto en 1997 un Protocole, par lequel ils s'engagent à stabiliser ou à réduire, avec des objectifs chiffrés, leurs émissions de gaz à effet de serre dès l'horizon 2010.

La doctrine du changement climatique prend désormais appui sur une puissante *constituency*, un électorat à l'échelle globale. Ses adeptes structurent un puissant mouvement de société à l'échelle globale. Autour de l'enjeu de la maîtrise du climat, une « Internationale verte » s'est constituée, mobilisant des forces sociales actives : les partis écologistes, avides de thèmes propres à susciter l'émotion du public et à rassembler des électeurs ; les organisations non-gouvernementales, mobilisées sur les grandes causes de portée universelle ; le réseau international des ministres de l'environnement qui se rencontrent régulièrement et négocient entre eux des accords qu'ils imposent à leur pays d'origine ; les scientifiques, prompts à saisir les thèmes qui légitiment leur rôle, en quête de crédits de recherche ; les experts économiques, à l'affût de nouvelles théories ; les organisations internationales, à la recherche de nouvelles vocations.

Les grands secteurs industriels, soucieux de prendre des précautions ; les compagnies d'assurance et les financiers, avides de création de valeur et de marchés de crédits d'émission ; les milieux économiques interpellés par ce puissant mouvement d'opinion ; les forces politiques et sociales traditionnelles, soucieuses de ne pas se laisser distancer par la modernité, prennent à leur tour le relais. Une mécanique inexorable s'est mise en marche : le développement durable a trouvé sa croyance emblématique, avec la caution de la science.

Autre thème fondateur du développement durable, objet des conventions conclues à Rio, la biodiversité constitue, tout autant que le climat, un élément décisif pour la survie de l'humanité sur le long terme, une grande cause globale. La diversité des organismes vivants conditionne



leur capacité, par la sélection génétique, de résister à un monde changeant : plus un système est diversifié, plus il a la capacité de se ressourcer à la suite d'une catastrophe. La crise de la biodiversité rappelle que l'homme est une espèce animale dépendante des autres, qu'il doit tenir compte d'une nature dont il fait partie intégrante. Plus on diminue le potentiel biologique, plus se réduit le réservoir exploitable par l'industrie agro-alimentaire ou pharmaceutique. La biodiversité participe aussi à la régulation des grands cycles de l'eau, de l'oxygène, du carbone, du recyclage des nutriments. Or la biodiversité est elle aussi gravement menacée par l'activité humaine si on ne la régule pas à l'échelle globale : les espèces menacées, le défrichement et la déforestation massive, l'exploitation minière, l'agriculture chimique, les pesticides, les organismes génétiquement modifiés... L'homme doit apprendre à vivre en synthèse avec la nature.

Les scientifiques à travers leurs congrès, publications et enseignements, jouent un rôle majeur dans l'élaboration de la doctrine. L'écologie est en effet une discipline complexe s'appuyant sur un considérable appareil de mesures et de calculs ; le principe de précaution exige une évaluation subtile et balancée des risques dans la mesure où le risque zéro n'existe pas. Le développement durable a besoin de savants. La science n'a pas de frontières : les scientifiques de toutes disciplines, qui se rassemblent depuis longtemps dans de puissantes communautés internationales remplacent désormais les sociologues et les économistes comme prescripteurs reconnus légitimes des politiques publiques. La physique, la mécanique, la chimie étaient les disciplines-reines de l'ère industrielle. L'électronique et l'informatique de la Silicon Valley ont engendré la société de l'information et la « nouvelle économie ». Un nouveau corpus disciplinaire est né, les éco-sciences : la biologie, la botanique et la zoologie ; la génétique et la médecine ; la météorologie et la géophysique ont trouvé leur cohérence et leur unité, en se mettant au service du développement durable. Sciences exactes, elles sont aussi désormais des sciences politiques.

### NOUVELLE IDÉOLOGIE

L'homme et la société en équilibre avec leur milieu naturel : le développement durable impose une nouvelle vision du monde, qui permet de reconsidérer toutes les questions sous un nouveau prisme.

Il est d'abord une vision critique de l'ordre existant. La révolution industrielle capitaliste à son apogée avait suscité, il y a un siècle, la critique sociale. L'effondrement du marxisme semblait, depuis une décennie, avoir laissé sans partage le champ entièrement libre à l'idéologie de la globalisation libérale, le démantèlement de l'Union Soviétique laissé sans partage la place à l'*imperium* américain. Mais ce n'est pas pour



autant la « fin de l'histoire » : tout système suscite son opposition dialectique. La chute du mur de Berlin ne marque en rien la fin de l'histoire - tout au plus la clôture du « court XX<sup>ème</sup> siècle » : elle ouvre sa relance sur de nouveaux axes. À l'Est-Ouest succède le Nord-Sud.

Les inégalités n'ont pas disparu, la question sociale demeure : mais c'est à l'échelle de la planète qu'il faut maintenant considérer les enjeux. Les écarts sociaux et la pauvreté se sont accrus avec l'érosion de l'État-Providence, avec la flexibilité du travail, avec l'affaiblissement des syndicats. Les effets de domination économique et politique des pays industrialisés sur les pays moins avancés se sont renforcés, avec la libération du commerce et des investissements directs des multinationales. Au seuil du XXI<sup>ème</sup> siècle, de Seattle à Porto-Alegre et à Gênes, une idéologie contestataire anti-mondialisation est à la recherche de ses marques. L'attentat de New York démontre que la pauvreté croissante des pays moins avancés et l'écart entre riches et pauvres sont le terreau du fanatisme.

On trouve les prémisses de ce mouvement dès la fin des années 1960. Son éclosion - le mouvement étudiant de 1968 - prend pour cible les excès de la société de consommation. Un conflit de générations, dirait-on, davantage qu'une étape dans l'histoire de la lutte des classes : en fait, l'acte de naissance d'une nouvelle idéologie. Le consumérisme et l'écologie s'implantent aux États-Unis et en Europe du Nord, dans le sillage des associations conservacionnistes et naturalistes, dont les causes sont relayées en justice par des avocats activistes tels que Ralph Nader, *outsider* de la Gauche américaine. Les *class actions*, dans le langage de la *common law* anglo-saxonne, sont l'équivalent de ce que nous appellerions en Europe un mouvement social. C'est alors que le Club de Rome, renouant avec les prédictions de Malthus met en évidence la contradiction entre la finitude des ressources naturelles et le caractère exponentiel de la croissance économique. Peu après, le choc pétrolier de 1973 accrédite spectaculairement ces thèses - même si l'on sait, avec le recul, que la brutale hausse du prix du baril avait plus à voir avec le climat inflationniste de l'époque et l'embargo pétrolier qu'avec l'épuisement des gisements. C'est à ce moment que les gouvernements des pays occidentaux commencent de se doter de ministères et agences de l'Environnement ; que les partis Verts prennent leur essor, *challengers* de la Gauche traditionnelle des Rouges et des Roses.

L'écologie politique a posé sa différence comme contestation frontale de l'ordre industriel du XX<sup>ème</sup> siècle : les projets pharaoniques et les grandes infrastructures techniques ; le productivisme déshumanisant et l'organisation taylorienne du travail ; la société de consommation de masse et la publicité agressive ; la grande ville dépourvue de convivialité. Elle a vite identifié et désigné à la vindicte de ses disciples quelques



« démons favoris » : l'énergie nucléaire et ses applications civiles et militaires ; l'agriculture chimique et les plantes transgéniques ; l'alimentation à base de viandes aux hormones, les sucres, tabacs et autres poisons alimentaires ; les multinationales délocalisant sans vergogne leurs pollutions et leurs risques industriels ; l'exploitation du travail des enfants. Le pacte politique qui scelle en 1997 l'entrée des Verts au gouvernement de la Gauche plurielle sera scellé par l'abandon du projet de canal Rhin-Rhône et du surgénérateur Superphénix.

Le marxisme agitait le spectre de la crise économique. Aujourd'hui, c'est la crise écologique qui menacerait la planète suscitant des paniques millénaristes : le dérèglement du climat ; la pollution de l'atmosphère ; l'épuisement des ressources naturelles ; l'extinction des espèces menacées ; la déforestation et la désertification ; l'appauvrissement des zones rurales ; le dénuement des communautés autochtones ; la croissance incontrôlée des mégapoles. À l'instar de la Grande Dépression et des luttes impérialistes, les catastrophes écologiques mettent en danger la paix du monde. L'éclo-pacifisme antinucléaire des Verts allemands a joué un rôle précurseur. Conflits pour l'eau, pour les gisements pétroliers, prolifération atomique, éradication de la pauvreté, éducation pour tous, lutte contre le fanatisme,... : le développement durable s'impose comme la référence moderne de la paix dans le monde.

Mais la contestation de la mondialisation ne suffit pas : la critique, pour s'affirmer, doit proposer un autre modèle une alternative au système abhorré. Après que le marxisme eut imprimé sa marque à tout le XX<sup>ème</sup> siècle en réaction à l'ordre capitaliste industriel, l'utopie constructive du XXI<sup>ème</sup> siècle se cherche. Sur les ruines du communisme, sur l'impasse de l'État-Providence, une « troisième gauche » est en gestation autour du développement durable.

Or quel thème est plus universel que l'avenir de la planète ? Le développement durable, en unissant dans une même vision le local et l'universel, permet d'ôter aux marchés financiers le monopole de la globalisation : l'intérêt général prend, lui aussi, une dimension globale. Par le développement durable, les contestations particularistes, les aspirations identitaires, les communautés locales sont à même d'inscrire leurs revendications dans une cohérence commune à la fois territoriale, nationaliste et cosmopolite. À la manière de la doctrine marxiste qui conféra à la critique sociale l'unité et la dynamique que rechercha le mouvement social en vain tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle.

### *NOUVELLE ÉCONOMIE*

Économie et écologie : alors que l'étymologie les rapproche, la politique les a longtemps frontalement opposées. Après l'antithèse, le temps est venu de la synthèse. Le développement durable n'est pas



seulement la nouvelle idéologie de la contestation : il signifie que l'on peut concevoir un mode de développement économique qui soit en même temps respectueux de l'environnement naturel et soucieux des équilibres sociaux et intertemporels. Il offre ainsi, au seuil du XXI<sup>ème</sup> siècle, la perspective d'un dépassement dialectique du conflit entre l'économie et l'écologie. À la manière de la révolution keynésienne qui, en réponse à la Grande Dépression, avait permis l'harmonieux rapprochement de l'économie et du social que tout, avant elle, opposait. Entre l'écologie fondamentaliste qui prône le retour à la nature et à l'éclairage à la bougie au nom du principe de précaution, et l'idéologie du marché globalisé, individualiste et court-termiste, le développement durable ouvre, comme Keynes après Marx et le capitalisme, une troisième voie.

Le développement durable n'est pas qu'une concession du marché à l'écologie : il correspond à l'évolution même des valeurs appréciées par le marché. Sécurité des installations industrielles, qualité sanitaire des produits : la mauvaise gestion des grands risques industriels peut déboucher sur l'opprobre public, le *boycott* consommériste, et la faillite de l'entreprise fautive. À mesure que s'élève le niveau de vie et que s'accroît le pouvoir d'achat, le qualitatif prend le pas sur le quantitatif : les produits labellisés verts se vendent mieux. Une société plus prospère et plus intelligente engendre des marchés sensibles à l'émotion généreuse plus qu'à la raison économe, à l'image plus qu'au chiffre. Les entreprises surveillent leur image environnementale, développent les labels verts pour leurs produits, se protègent par la prévention, jouent l'éthique écologique.

La technologie peut beaucoup pour rapprocher l'économie et l'écologie. Un chiffre significatif : les études concluent que, dans de nombreux domaines, en utilisant pleinement les potentialités des techniques les plus récentes, on pourrait produire autant en divisant par un facteur 4 la quantité de matières premières et de rejets polluants, grâce à un recyclage systématique des produits et à travers une meilleure efficacité productive.

Les technologies de l'information et de la communication projettent la croissance sur des voies entièrement nouvelles tout en mettant systématiquement la précision et le contrôle-commande au service de tous les processus productifs. Économe en force mécanique et en produits matériels, peu intensive en matières premières et en énergie, fondée sur l'intelligence et sur la connaissance, la nouvelle économie de l'information et de la communication se conjugue avec la nouvelle économie du développement durable. Il n'y a pas une nouvelle économie mais deux.

La croissance économique, sur le long terme, est gouvernée par les inventions fondamentales. Le développement durable pourrait dès lors





assumer une fonction analogue à celle que jouèrent naguère la machine à vapeur ou l'électricité. Déjà les turbines à gaz à haute température et les cycles combinés, qui ont multiplié d'un facteur 2 le rendement des centrales thermiques émergèrent au cours de la dernière décennie comme conséquence directe du choc pétrolier. Piles à combustibles pour la motorisation des automobiles, nouveaux transports collectifs urbains, coopération rail-route pour le transport de marchandises, développement massif de l'énergie solaire... : pour se matérialiser en prototypes, puis en têtes de séries, puis en productions de masse et en investissements d'infrastructures, le réservoir des connaissances scientifiques acquises a besoin d'un signal fort et de crédits de développement à long terme. C'est le rôle qu'historiquement ont joué les guerres et les dépenses militaires sur l'accélération du progrès technique. Les mesures économiques qui pourraient accompagner la politique du développement durable - telles que les écotaxes incitatives, les transferts de technologies Nord-Sud, les projets-moteurs de recherche-développement - pourraient jouer ce rôle de signal de déclenchement d'une nouvelle révolution industrielle, fondée sur une vague d'innovations radicales et mutuellement cohérentes.

### *NOUVELLE GÉOPOLITIQUE*

15

À la Guerre froide qui opposait l'Occident et le Bloc de l'Est, avec le Tiers-Monde comme terrain de combat, de l'Amérique Latine à l'Afrique, du Viet-nam à l'Afghanistan, succède une guerre civile mondiale et un choc de civilisations, dont le rapport Nord-Sud est la ligne de partage. Il ne saurait y avoir de paix durable sans lutte contre le fanatisme et sans mettre en place une nouvelle politique de solidarité internationale. Après la chute du Mur de Berlin, on avait pu soutenir un moment la thèse d'un monde qui aurait atteint un état permanent d'équilibre autour des principes du libre-échange, de la démocratie, et de la superpuissance américaine. L'attentat de New York démontre que l'histoire n'est pas finie et que se profilent de nouveaux antagonismes.

Les enjeux de Rio et de Kyoto avaient déjà fait apparaître de nouveaux clivages géopolitiques, qui ne ressemblent pas à ceux hérités de l'après-guerre. La fin de la Guerre froide a mis fin à la division Est-Ouest mais les lignes de partage nouvelles ne se dégageaient pas clairement. Où sont les nouveaux débats diplomatiques ? Qui doit demain faire l'effort de maîtrise des émissions de carbone ? Comment répartir les contraintes ? Par quels instruments ? Quelles institutions internationales pour gouverner le nouvel ordre mondial ?

La géopolitique du climat trace de nouvelles lignes de fractures : les États-Unis, dotés de considérables réserves minières de charbon, gros



consommateurs de pétrole et de gaz, peu disposés à mettre en place des mesures planificatrices, taxes et réglementations dirigistes pour orienter leur économie vers plus d'efficacité énergétique ; l'ex-URSS, abondamment dotée en ressources naturelles, marquée par l'héritage de l'économie planifiée productiviste et gaspilleuse d'énergie ; l'Europe et le Japon, mal pourvus en matières premières, dont l'organisation sociale est plus collective et le mode de consommation sobre en énergie ; le « groupe des 77 », guidé par la Chine et l'Inde, pays émergents milliardaires en habitants comme en tonnes de charbon qui, depuis Rio, ont accru d'un tiers leurs émissions de carbone mais n'entendent en rien laisser brider leur développement par des contraintes imposées par les pays nantis ; les pays moins avancés, qui n'amorcent guère leur décollage et attendent tout de la solidarité internationale ; les pays exportateurs de pétrole, soucieux de protéger la rente des pétro-dollars ; et jusqu'à l'exotique AOSIS, l'association qui regroupe les îles du Pacifique condamnées à la submersion en cas d'élévation du niveau des mers.

L'enjeu de la ratification du Protocole de Kyoto, qui stipule les engagements chiffrés de maîtrise des émissions de carbone à l'horizon 2010 a structuré de nouveaux regroupements. Les États-Unis, peu désireux de se lier les mains par des engagements multilatéraux, ont refusé de ratifier le Protocole de Kyoto, se plaçant en situation d'isolement diplomatique. La « bulle européenne » a imposé sa cohésion face à la pression américaine. Le rassemblement de la coalition internationale contre le terrorisme islamiste écartent les États-Unis de leur tentation isolationniste et unilatéraliste. Il faut concevoir et mettre en place une nouvelle gouvernance internationale. L'économie globalisée, pour se développer harmonieusement, a besoin de sécurité. Le terrorisme fait baisser la Bourse : l'attentat de New York a amorcé une spirale dépressive. La croissance mondiale a besoin d'une nouvelle politique de développement solidaire, se donnant comme premier objectif le développement des pays moins avancés, l'éducation et l'éradication de la pauvreté.

Renforcement et meilleure efficacité de l'aide au développement, bilatérale et multilatérale ; allègement de la dette des pays pauvres ; substitution d'un cycle de développement au cycle de négociations de la libéralisation commerciale ; programmes mondiaux pour l'électrification rurale, l'alimentation en eau potable, l'éducation et la santé publique ; nouvelles institutions de coopération internationale pour moderniser celles mises en place, dans un contexte tout différent, au lendemain de la deuxième guerre mondiale : les grands dossiers de la politique de développement Nord-Sud s'imposent sur la scène globale.

L'Europe, et la France en particulier, sont appelés à jouer un rôle décisif dans la conception des nouvelles règles et des nouvelles institu-



tions de la coopération globale analogue à celui que jouèrent les États-Unis aux conférences-fondatrices de 1945 : il faut d'urgence de nouveaux rendez-vous de Bretton Woods, San Francisco, La Havane.

Le développement durable s'annonce comme structurant du XXI<sup>ème</sup> siècle. Il appelle une révolution de nos modes de pensée et de la conduite de la politique économique et sociale comme de la coopération internationale.

*DES QUESTIONS À TRANCHER, DES ORIENTATIONS  
À PRENDRE : L'AGENDA DU DEVELOPPEMENT DURABLE*

La politique du développement durable pose de nombreuses questions hautement controversées. L'actualité médiatique récente n'en a pas été avare, suscitant des disputes graves, des cacophonies gouvernementales, des actions spectaculaires. Citons, entre autres, l'explosion de l'usine Total de Toulouse, la marée noire de l'Erika, la vache folle, l'arrachage des champs de maïs transgénique expérimentaux, les dates d'ouverture de la chasse au gibier d'eau, le stockage des déchets nucléaires, les recherches sur le clonage humain, la localisation du troisième aéroport de Paris, la circulation automobile dans la capitale, la réouverture du tunnel du Mont Blanc, la délégation à l'Assemblée de Corse des dérogations à la loi littoral, la taxe générale sur les activités polluantes ; le rôle de la France et de l'Europe dans les négociations internationales du climat ; et surtout leur rôle dans le nouvel ordre mondial du développement durable, pour répondre au défi des inégalités Nord-Sud, de la pauvreté et du choc des civilisations.

Pour des professions nombreuses, pour des pans entiers des masses électorales pour l'opinion publique, l'environnement est devenu le principal défi : paysans, chasseurs, transporteurs routiers, citadins-touristes, travailleurs de l'industrie lourde.

*Tolérance zéro pour les sites industriels dangereux ?*

Seveso 1976 ; Three Mile Island 1978 ; Bhopal et Mexico 1984 ; Tchernobyl 1986 ; Toulouse 2001 : l'émotion suscitée par les catastrophes industrielles rythme des dates désormais inscrites dans l'histoire et la prise de conscience des opinions publiques. Le cas d'école du principe de précaution est le traitement à réserver aux sites industriels dangereux. D'un côté des conséquences potentiellement catastrophiques pour une probabilité d'accidents généralement faible. De l'autre, des coûts économiques considérables, par exemple s'il faut fermer ou déplacer l'usine dangereuses. Hier, lorsque l'industrie incarnait le moteur de l'économie, les accidents industriels étaient considérés comme des drames inévitables, le prix à acquitter pour le progrès.



Aujourd'hui, alors que s'impose le principe de précaution, la société ne les tolère plus.

Les réacteurs nucléaires qui frappent l'opinion n'ont en rien le monopole de ces catastrophes : ce sont les secteurs du pétrole et de la chimie qui, ces dernières décennies, ont provoqué les conséquences humaines les plus graves. Feyzin en 1966 peut être considéré comme le point de départ, en France, de la sensibilisation du public : mais l'émotion suscitée était alors demeurée stérile en termes de mesures. Dans l'actualité récente, trois accidents d'ampleur nationale ont particulièrement frappé les Français : l'incendie du Tunnel sous le Mont Blanc le 23 mars 1999 ; la marée noire provoquée par le naufrage de l'Erika le 12 décembre 1999 ; l'explosion de l'usine chimique AZF de Toulouse le 21 septembre 2001. Tous deux posent la question du renforcement de la prévention du durcissement des contrôles, de la tolérance-zéro à l'égard des grands risques technologiques. Dans les deux cas, l'accident aurait pu être évité : en prohibant, pour un surcoût économique modéré, l'usage des tankers vétustes, dans le cadre d'un droit international de la mer plus contraignant ; en déplaçant, pour un surcoût économique considérable, une usine dangereuse implantée en pleine zone urbaine.

18

En 1976, la contamination par un nuage de dioxine, produit cancérigène, du site de l'usine de pesticides de Seveso en Italie constitue une date-charnière du point de vue de la réaction des pouvoirs publics. Les autorités des pays membres de la Communauté prennent alors conscience de la nécessité d'une législation européenne plus contraignante et harmonisée à l'échelle du Marché commun pour prévenir les distorsions de concurrence entre États-membres et les surenchères à la rentabilité et à la négligence réglementaire. En 1982, à l'issue de négociations prolongées, est adoptée la Directive 82/501, dite Seveso 1 sur les risques industriels majeurs. Les productions principalement concernées sont le chlore, l'ammoniac, les gaz liquéfiés inflammables, les dépôts de phytosanitaires et d'engrais, les installations pyrotechniques. Elle sera renforcée par la Directive 96/82 dite Seveso 2 : les exigences de sécurité sont renforcées ; les moyens de prévention et de contrôle sont durcis ; les exploitants sont tenus de « gérer la sécurité » par la formation de personnels.

La preuve est faite qu'il faut désormais aller plus loin dans l'application du principe de précaution aux grands risques industriels. La réglementation est stricte et précise : toute la difficulté est de l'appliquer. Les mesures réglementaires et les méthodes contraignantes mises en œuvre dans la production nucléaire et dans le secteur des poudres et explosifs doivent pouvoir s'étendre aux autres industries à risque, en premier lieu le pétrole, la pétrochimie, la chimie de spécialités. Les risques existent,



l'opinion demande la « tolérance-zéro ». S'il est vrai que le risque-zéro n'existe pas, l'équilibre entre les coûts économiques et les impératifs de protection du public et de l'environnement doit être désormais fortement déplacé au bénéfice de la sécurité, y compris en accordant un financement public au déménagement d'usines ou d'habitations.

*Investir pour le ferroutage et le transport combiné rail-route ?*

Tant du point de vue de la sécurité routière, des encombrements, de la qualité de vie que de celui des pollutions atmosphériques et de la consommation d'énergie, le transport routier de marchandises constitue un enjeu décisif pour le développement durable. La naissance de ces dernières décennies ne se dément pas : à l'horizon 2010, le trafic des poids lourds devrait s'accroître encore de 50 %. Et ce tout particulièrement parce qu'il existe des solutions alternatives : le fret ferroviaire et, surtout, la coopération rail-route.

Après avoir détenu un quasi-monopole sur le marché du transport - qu'il avait lui-même conquis au XIX<sup>ème</sup> siècle aux dépens de la voie d'eau - le chemin de fer n'a cessé de reculer face à la concurrence des camions. Alors qu'il faisait encore jeu égal avec la route dans les années de la Reconstruction, depuis trente ans la part de marché du rail dans le transport de marchandises a été divisée par trois en Europe et en France, mesurée en tonnes-kilomètres, déclin encore plus prononcé lorsqu'on le mesure en valeur ajoutée. Le chiffre d'affaires du fret ferroviaire, 10 MdF, est devenu largement inférieur à celui des seules filiales camionnage de la SNCF. Pourtant le transport de marchandises par voie ferrée constitue un moyen respectueux de l'environnement et de la sécurité, propre et non polluant, économe en pétrole. Les raisons de ce déclin sont économiques : un coût peu compétitif ; la priorité donnée aux transports de voyageurs dans l'utilisation du réseau, et surtout une qualité de prestations inférieure au transport par camions en termes de vitesse, de ponctualité, de fiabilité, de souplesse, de réactivité.

Le chemin de fer n'a certes plus vocation à retrouver une position dominante dans le transport de marchandises : il doit viser à renforcer son rôle dans les segments sensibles. Ses créneaux de compétitivité économique sont là précisément où se situent ses atouts écologiques : le trafic de masse sur des grands axes par trains complets ; les moyennes et longues distances ; le transport de produits pondéreux ; les tronçons sensibles comme les zones de montagne à gros trafic.

Ce n'est pas tant le fret ferroviaire qu'il faut viser à redévelopper, au prix de lourdes subventions et avec des résultats incertains, que la coopération rail-route. Celle-ci est étrangement peu développée par rapport au potentiel considérable que permettent les innovations technologiques et les distances de transport du marché européen. L'ori-



gine de ces retards réside dans la compétition non-coopérative que se livrent le rail et la route - deux techniques et deux milieux professionnels que tout oppose - ainsi que dans les nationalismes ferroviaires européens, les compagnies nationales étant figées dans leurs particularismes techniques et sociaux. Les politiques purement nationales des transports sont aujourd'hui insuffisantes : il faut jouer l'Europe.

Le transport ferroviaire européen est loin d'avoir achevé son interopérabilité et son intégration transfrontières, que les transports routiers, aériens, fluviaux ont quant à eux réalisé depuis longtemps. Ni la SNCF, ni les entreprises de transport routier ne souhaitent vraiment coopérer avec enthousiasme, l'une craignant d'être réduite à un rôle purement technique - celui de sous-traitant tractionnaire - et les routiers se méfiant d'une concurrence commerciale jugée déloyale.

Contrôler le trafic transalpin de marchandises, c'est possible. Un tiers des 100 millions de tonnes transitant chaque année par l'Autriche, trois quarts des 30 millions de tonnes transitant par la Suisse sont transportés par le rail, par les tunnels du Brenn, de Tarvisio et du Gotthard, contre seulement un cinquième des 50 millions de tonnes de la France.

#### *Déchets nucléaires et filières plutonium : La Hague en question*

Le nucléaire s'est imposé depuis un quart de siècle comme la cible privilégiée de l'écologie, son quasi-arrêt dans le monde comme sa victoire emblématique : son acte fondateur en quelque sorte. L'histoire de l'acceptation démocratique du nucléaire résume à elle seule la dialectique du XX<sup>ème</sup> siècle, au cours duquel cette technologie parcourut le cycle complet de l'essor et du déclin.

Grande conquête de la science fondamentale, les applications industrielles de l'atome changèrent la face de la géopolitique et de l'économie du XX<sup>ème</sup> siècle. Après avoir été portée par l'enthousiasme d'une génération de scientifiques, richement dotée de crédits budgétaires - et suscitant de ce fait la jalousie des autres disciplines, en premier lieu des éco-sciences - l'énergie nucléaire fut la victime, à partir des années 1970, d'une critique écolo-pacifiste virulente, dénonçant tout à la fois les risques de sûreté des réacteurs, la nocivité des déchets radioactifs, les liens entre l'atome civil et militaire, les dangers de la prolifération. Les accidents de Three Mile Island (1978) et de Tchernobyl (1986) donnèrent du crédit à ces critiques dans les médias et l'opinion publique. Cette crise de confiance déboucha dans plusieurs pays majeurs (les États-Unis, la RFA, la Suède, l'Italie) sur des moratoires, des prohibitions, la mise à l'arrêt de la production de plutonium dans les usines de retraitement. La fin de la Guerre froide et le désarmement atomique firent encore perdre des soutiens au complexe militaro-énergétique du nucléaire.



L'énergie nucléaire présente des atouts écologiques considérables pour la production d'électricité, étant à la fois une énergie quasi-renouvelable, économe en emprise au sol, en infrastructures logistiques et en matières premières. Elle constitue la seule véritable alternative au charbon du point de vue des équilibres énergétiques à long terme et de la maîtrise du changement climatique. Énergie d'indépendance nationale, elle seule peut réduire les risques de tensions internationales liés à la dépendance croissante des flux commerciaux à l'égard du pétrole du Golfe et du gaz d'Asie Centrale. Pourtant, le développement de l'énergie nucléaire est aujourd'hui quasiment interrompu dans le monde, à l'exception d'un nombre réduit de réacteurs en construction en Asie de l'Est. On peut toutefois espérer que, dans quelques années, la raison positiviste l'emportera à nouveau, pour permettre à l'humanité de tirer parti de cette remarquable conquête de la science : la réconciliation de l'écologie et du nucléaire constituera un enjeu majeur du développement durable.

Mais cette réconciliation a un prix. Sans doute faut-il, pour répondre aux questions des écologistes, détacher l'énergie nucléaire de la culture nationaliste et militaire qui présida à ses origines. Il faut soumettre l'utilisation de l'énergie nucléaire aux contrôles démocratiques et à la transparence. Le développement de l'énergie nucléaire dans les pays émergents ne peut se concevoir que sous l'égide de contrôles internationaux et dans le cadre de politiques de coopération technologique. Surtout il faut couper définitivement et de manière convaincante le lien originel entre la production d'électricité d'origine nucléaire et les matières nucléaires susceptibles d'utilisation militaire, en interrompant la production de plutonium à partir des déchets nucléaires et en recherchant des solutions acceptées pour le devenir des combustibles irradiés.

#### *Sécurité alimentaire : renforcer la pénalisation de la « malbouffe » ?*

Indifférence prolongée et défaut de transparence suivi d'excès de zèle et de surenchères démagogiques : la panique déclenchée par l'intoxication de la vache folle depuis 1996, suivie de celle de l'épizootie de fièvre aphteuse et des abattages massifs de troupeaux malades, et les controverses sur la manière dont ces deux dossiers ont été traités marquent le point de départ d'une nouvelle époque.

Opposant les garants de la santé publique et les professions agricoles et agro-alimentaires concernées, exacerbées par les rivalités commerciales entre pays producteurs de viande bovine, sous le regard vigilant de l'opinion publique et des médias, le contrôle de la sécurité de l'alimentation est devenu un autre cas d'école de l'application du principe de précaution, à côté de la sécurité des sites industriels dangereux.



Passage des viandes au détergent pour donner l'aspect du frais ; mélange des boues d'épuration aux aliments pour animaux d'élevage destinés à la consommation ; implantation d'anabolisants derrière l'oreille des bœufs pour qu'ils grossissent plus vite. Viandes avariées, abattoirs défectueux, fausses céréales biologiques, trafics de productions interdites, bœuf aux hormones, arnaques aux labels de qualité, lait et beurre falsifiés, fausses huiles et vins trafiqués... : chaque semaine apporte son lot de scandales alimentaires. La sécurité alimentaire est-elle aujourd'hui plus différente qu'hier ? Ou bien est-on devenu plus sensible à des problèmes auxquels on ne prêtait pas la même attention ?

*Comment contrôler les manipulations génétiques :  
clonage humain et OGM ?*

La biotechnologie génétique est une science en pleine explosion, aux potentialités immenses qui ouvrent des perspectives vertigineuses à l'humanité. La science génétique progresse à pas de géant : ses applications industrielles et commerciales posent désormais de graves questions éthiques et de sécurité.

Le clonage d'une brebis en 1997, dans un institut de recherche britannique associé à une firme pharmaceutique a ouvert la voie à ce qui s'annonce comme un débat majeur de notre époque : la manipulation génétique des cellules humaines et la reproduction de la vie. Les Nations Unies, avec l'approbation en 1998 de la déclaration de l'UNESCO sur le génome humain et les droits de l'homme, les États-Unis, les Européens ont unanimement déclaré que le clonage ne devrait jamais être appliqué à l'homme. Pourtant, empêtré dans la difficile question de l'utilisation des cellules-souches à fins thérapeutiques, presque aucun État n'a encore édicté de législation. Face à ce vide juridique, des biologistes ont annoncé qu'aucune réglementation ne saurait entraver les progrès de la recherche et poursuivent leurs expérimentations, au nom de l'intérêt général, en particulier pour le clonage reproductif de couples stériles.

Deux fondamentalismes s'opposent sur le terrain de l'éthique : celui des milieux ultra-religieux et des ligues anti-avortement qui ont fait leur cheval de bataille des attaques contre le clonage humain ; celui du progrès scientifique, prompt à qualifier d'obscurantisme moyenâgeux toute tentative d'imposer des restrictions et des contrôles. D'un côté l'éthique humaniste et religieuse, l'angoisse d'autoriser le sacrilège majeur, la manipulation de la vie ; de l'autre la croyance positiviste dans le progrès et les besoins de la médecine, et de la santé publique ; mais aussi la démesure prométhéenne de la toute-puissance scientifique, la féroce compétition entre chercheurs et nations, les intérêts financiers considérables associés aux perspectives d'innovations fondamentales





et de marchés de masse ouverts par les nouvelles technologies biologiques.

Les contradictions et l'hétérogénéité des législations se sont polarisées sur le financement public des recherches sur les cellules-souches thérapeutiques. Le gouvernement britannique les encourage fortement avec l'ambition de donner à ses centres de recherche la première place mondiale dans ce domaine où toutes les positions sont à conquérir : mais la constitution de l'Irlande voisine interdit la recherche sur les embryons. Devant l'impatience de la communauté scientifique américaine, les États-Unis ont procédé à un compromis éthique, autorisant le financement fédéral des recherches sur les cellules-souches embryonnaires existantes tout en s'opposant aux recherches impliquant la distinction d'embryons. Mais les recherches sur financement privé sont libres et plusieurs des États fédérés prohibent toute recherche sur les embryons. Quelles positions doit adopter notre pays ?

Tout aussi vif, mais situé sur le terrain des risques sanitaires et du protectionnisme économique et sociétal davantage que sur celui de l'éthique, le débat sur les « organismes génétiquement modifiés » ou OGM oppose les grandes firmes multinationales de l'agrochimie des semences et de l'industrie alimentaire aux agriculteurs traditionnels, épris de qualité et de produits du terroir. Agriculture productiviste gouvernée par le volume et la baisse des coûts, ou agriculture de qualité biologique ?

Le développement des OGM pose par ailleurs des questions de santé publique. Les graves atteintes à la santé des consommateurs de viande bovine causées par l'ESB ont sensibilisé le public aux risques alimentaires. Le principe de précaution commande que, tant que l'innocuité des OGM n'est pas démontrée, il faut prohiber leur consommation.

Le combat de José Bové contre Mc Donald, l'arrachage symbolique de plants de maïs transgénique sont devenus la scène emblématique de la contestation anti-mondialisation, illustrée de métaphores guerrières - David contre Goliath, Astérix combattant la « malbouffe », Roquefort contre Coca-Cola - où se retrouvent des mouvements aussi divers que les Verts, la Confédération paysanne, Attac. Les opposants aux OGM, hier considérés comme de doux rêveurs, sont désormais taxés de vandales, d'obscurantistes et de saboteurs.

Là aussi les deux camps en présence opposent des arguments valables. D'un côté, la science génétique mise au service de l'amélioration des espèces végétales, dans le but d'améliorer la qualité et l'efficacité des engrais, pesticides et désherbants ; d'accroître les rendements ; de contrôler l'épuisement des sols ; de réduire le coût des semences, avec des perspectives aussi riches d'espoir que les progrès que permirent hier les engrais chimiques et les pesticides : la baisse des coûts et des prix



agricoles, de nouveaux aliments, la révolution verte dans les agricultures du Tiers-Monde. En face, les menaces commerciales que font peser les gains de compétitivité économique permis par les OGM sur les agricultures traditionnelles ; la baisse de qualité de l'alimentation et la « malbouffe » ; les risques sur la santé publique et le principe de précaution ; l'extension de l'empire des firmes internationales au détriment de la paysannerie traditionnelle. Avec les OGM, c'est une nouvelle partie de la filière alimentaire qui échappe aux agriculteurs pour être appropriée par la grande industrie.

Le débat a besoin d'être clarifié et rendu transparent. Le questionnement autour de l'évaluation des risques s'articule autour de trois points-clés : les limites des méthodes actuelles d'évaluation a priori et les voies pour y remédier ; la possibilité d'une diversification des critères, pour prendre en compte notamment les impacts agronomiques et socio-économiques ; les modalités possibles de participation des citoyens à l'expertise. Il apparaît que beaucoup des préoccupations, incertitudes et limites de l'expertise des OGM peuvent en fait s'appliquer à bien d'autres innovations utilisées en agriculture (produits phytosanitaires, variétés conventionnelles, agents de lutte biologique...). L'utilisation des OGM dans les pays en développement permet de surmonter un certain nombre de difficultés (lutte contre les ravageurs avant et après récolte, toxicité de certains sols, présence de substances indésirables dans les plantes...), et contribue à une intensification durable des productions comme à la mise en valeur de milieux difficiles.

### *Renationaliser et régionaliser le droit de chasse ?*

Un des conflits les plus vifs de l'actualité est celui qui oppose écologistes et chasseurs, et plus particulièrement chasseurs de gibiers d'eau et d'oiseaux migrateurs. Là aussi, deux fondamentalismes se contredisent frontalement sur la réglementation de la chasse : d'un côté une pensée unique de la protection de la nature et des espèces animales, délibérément ignorante des légitimes traditions et de la sociologie rurale ; de l'autre un populisme machiste et anti-européen multipliant à dessein les actes de provocation. Chaque été, selon un rite désormais établi, une guérilla médiatisée oppose les radicaux des deux camps faite de coups de mains spectaculaires et de contentieux administratifs et judiciaires.

Le durcissement de la réglementation de la chasse, avec l'extension du nombre d'espèces protégées, les contrôles et sanctions contre le braconnage, le raccourcissement des périodes d'ouverture de la chasse, ont considérablement développé les attitudes protestataires à l'encontre du gouvernement qui, sous la pression des Verts, a multiplié les mesures restrictives, notamment avec la loi chasse péniblement votée en juin 2000 au prix de compromis qui ont débouché sur l'annulation en série

des arrêtés préfectoraux et sur une généralisation du braconnage officialisé.

L'enjeu du vote chasseurs préoccupe au plus haut point les forces politiques. Mouvement issu spontanément de la colère des milieux ruraux les plus populaires, Chasse Pêche Nature et Traditions (CPNT) s'impose sur la scène électorale aux élections européennes de 1989, recueillant 5 % des suffrages. En 1999, avec près de 7 % des voix, la liste CPNT rassemble 1,2 millions d'électeurs, autant que le Parti Communiste. Le mouvement CPNT a pu être qualifié de machine à transformer les voix de Gauche en élus de droite, une sorte de symétrie, dans les zones rurales, des mauvais reports électoraux qu'a connu la Droite, dans les zones urbaines, avec le Front National.

Depuis la Révolution, la liberté de la chasse est profondément inscrite dans les mentalités françaises comme un droit démocratique fondamental. Le mécontentement des chasseurs s'est cristallisé contre l'Europe : ignorantes des réalités rurales françaises, les instances communautaires, sous l'influence des groupes écologiques et de l'entente des ministres de l'Environnement, a considérablement renforcé les règles applicables, transgressant gravement le principe de subsidiarité.

Ce dossier difficile et controversé incarne plus que tout autre les nouveaux clivages de la société française : gauche écologiste et gauche populaire ; villes et campagnes ; Europe, souverainisme et territoires traversent les traditionnelles divisions Gauche-Droite.

### *Faut-il généraliser les écotaxes ?*

Faut-il préférer la coercition ou l'incitation ? La politique économique de l'environnement distingue traditionnellement deux catégories d'instruments : les réglementations coercitives, pouvant aller jusqu'à la prohibition ou l'interdiction d'exercer une activité ; les instruments incitatifs, en premier lieu les écotaxes visant à orienter les comportements.

La réglementation des activités polluantes fixe des normes à ne pas dépasser, ou interdit les activités les plus risquées et dangereuses. La réglementation est irremplaçable, en particulier lorsque sont en jeu la nocivité d'un produit ou d'une activité, ou des effets irréversibles, même seulement potentiels. On réglemente l'usage du DDT ; les grands choix structurels (la conservation d'un espace naturel exceptionnel, l'arrêt d'un grand projet d'infrastructures) relèvent aussi de l'argument d'autorité, plus que d'une politique incitative. Le principe de précaution a durci l'approche coercitive : tous les décideurs sont désormais sous la menace de la prise de risque.

C'est désormais au niveau européen que s'élabore le droit de l'environnement en raison de son impact sur les échanges commerciaux dans



le Marché commun : l'environnement est un des domaines dans lesquels la responsabilité de l'élaboration du droit a été le plus massivement transférée. Près de 300 textes, 70 directives, 20 règlements, décisions ou recommandations concernant l'environnement ont été élaborés par l'Union européenne concernant des sujets d'une extrême variété. Autour de l'élaboration du droit communautaire, un groupe de pression puissant et efficace s'est constitué : celui des ministres de l'Environnement des quinze, partageant des valeurs communes, et tirant parti de leur entente transnationale pour imposer à travers Bruxelles des choix structurants à leurs gouvernements.

Trop de règlements tuent le règlement. L'abondance du droit de l'environnement peut conduire à ce que beaucoup de normes ne soient pas respectées. On continue à les multiplier et à durcir les seuils, et ce alors même que des normes établies n'ont jamais été contrôlées et sont souvent violées en toute impunité. Ainsi, pour exercer la police de l'eau, le nombre d'agents de contrôle assermentés est sans commune mesure avec les problèmes à traiter. Combien de recalibrages absurdes de cours d'eau, de fraude sur les compteurs, de produits phytosanitaires répandus abusivement sont sanctionnés ? Une politique environnementale fondée sur l'incitation n'est efficace que si l'abus est puni : les moyens de contrôle doivent être considérablement renforcés, leur gestion améliorée.

Le principe pollueur-payeur ne fait pas l'unanimité, car aux yeux de certains il légitime des comportements répréhensibles : pour s'en disculper, il suffit de payer. Pourtant l'incitation apparaît souvent plus efficace que des réglementations inapplicables et inappliquées, frappant sans discernement selon le principe du tout ou rien. Les écotaxes sont des droits prélevés par l'État et d'autres collectivités publiques sur l'usage de l'environnement. Les écotaxes peuvent être des amendes pour réprimer des pratiques nocives ou des redevances permettant de restaurer l'environnement. Les écotaxes peuvent servir à verser des subventions aux pollueurs pour qu'ils s'équipent afin de réduire les émissions polluantes.

### *Créer un ministère du développement durable ?*

Energie, transports, fiscalité, santé publique, protection du consommateur, sécurité civile... : le ministre de l'environnement est appelé à intervenir de plus en plus fréquemment sur des dossiers relevant d'autres compétences ministérielles, donnant son avis, formulant critiques et suggestions, suscitant parfois de vifs conflits intergouvernementaux. C'est le signe que le ministère de l'Environnement étouffe dans ses frontières traditionnelles. Il faut désormais élargir ses domaines de compétences pour le transformer en un vrai grand département ministériel à part entière : un ministère du Développement Durable.



Créé en 1970, à une époque où sont prises des initiatives analogues dans d'autres grands pays, le ministère de l'Environnement rassemble à l'origine des compétences éparses et quelque peu hétéroclites, soustraites avec difficulté du champ des ministères traditionnels : la prévention des pollutions et des nuisances industrielles, la législation des établissements classés, la gestion des eaux, les parcs naturels, la réglementation de la chasse,... Il ne dispose pas de corps de fonctionnaires qui lui soit propre, puisant dans les corps d'ingénieurs et dans les services extérieurs des ministères techniques dont il n'a pas le contrôle : ponts et chaussées, mines, génie rural et eaux et forêts, DDE, DRIRE, DDA...

Baptisé par son premier titulaire « ministère de l'impossible » doté de compétences étroitement limitées, ce département peine à trouver sa place, condamné à un rôle difficile de mouche du coche ou de trouble-fête. Au gré des combinaisons gouvernementales il sera parfois accolé avec d'autres compétences ministérielles : l'architecture et l'urbanisme, l'aménagement du territoire. Depuis une décennie il exerce une compétence partagée avec le ministère de l'industrie sur la sûreté nucléaire, sur les économies d'énergie et les énergies renouvelables et il dispose de directions régionales aux pouvoirs et aux effectifs encore modestes.

Pour répondre à une demande de plus en plus croissante, nombreux sont les pays à avoir étendu le champ de leurs ministères de l'environnement et à susciter la création de ministères du développement durable.

Plusieurs options sont concevables en matière d'élargissement de compétences et de rapprochements interministériels. Avec qui faut-il regrouper l'Environnement ?

- l'agriculture et les espaces naturels, alors que les enjeux productivistes du secteur agricole qui ont mobilisé avec succès les efforts du ministère de l'Agriculture font désormais place aux enjeux qualitatifs et de sécurité de l'alimentation. S'il est bien vrai que les grands défis des agriculteurs sont aujourd'hui la sécurité alimentaire, la protection de l'eau et de l'environnement, la gestion de l'espace, n'est-il pas temps d'en tenir compte dans le dossier des structures ministérielles ?
- les transports, alors que les enjeux d'encombrement, de sécurité, de pollutions, d'économie d'énergie prennent le pas sur les impératifs d'équipement et de construction d'infrastructures lourdes ;
- l'énergie pour des raisons analogues, alors que l'équipement du pays en infrastructures de production est achevé, que les entreprises énergétiques nationales sont parvenues à maturité et se dégagent de la tutelle étatique, que l'autonomie nationale en approvisionnements est en grande part assurée grâce au programme nucléaire et que les enjeux de politique énergétique se centrent aujourd'hui sur la réduction des émissions de gaz carbonique, sur le développement des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, sur la sûreté et le traitement des déchets nucléaires ;



- la protection des consommateurs, en premier lieu la sécurité de l'alimentation ;
- la santé publique, la sécurité civile pour y appliquer méthodiquement le principe de précaution.

### *Réorienter les politiques de développement*

Le nouveau contexte des relations internationales créé par l'attentat de New York démontre que la globalisation de l'économie doit s'accompagner de nouvelles règles du jeu. La sécurité assurée par les États est désormais considérée comme indispensable au développement durable de la croissance et des échanges de l'économie mondiale : mais cette réponse est insuffisante si elle ne prend pas en compte la nouvelle dimension du rapport Nord-Sud.

Une nouvelle antagonisation du monde, une forme de guerre civile mondiale, un choc de civilisations, ont pris la place de la division Est-Ouest/Tiers-Monde qui avait structuré la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Les contours du nouveau déséquilibre mondial ne se distinguent pas encore clairement. Mais il appelle à l'évidence un nouvel ordre mondial. Au-delà des opérations militaires et policières, la lutte contre le terrorisme appelle une réponse au risque de haine sociale mondiale contre le modèle occidental : une nouvelle politique de coopération internationale pour le développement des pays moins avancés, pour l'éradication de la pauvreté, pour l'éducation et la démocratie.

La plupart des pays du Sud sont restés exclus de la prospérité de la globalisation de la décennie 1990. La libéralisation du commerce international n'a pas eu les effets espérés sur le développement des pays les plus pauvres d'Amérique Latine, d'Afrique et d'Asie du Sud. Un milliard d'êtres humains vivent avec un revenu de moins de un dollar par jour ; deux milliards sont privés d'accès à l'électricité et à l'eau potable. Le PIB par habitant de l'Afrique subsaharienne se situe entre 500 dollars par habitant (Ethiopie, Mali...) et 1 500 dollars (Sénégal, Nigeria...) contre 36 000 dollars aux États-Unis, 25 000 dollars en Europe Occidentale. La situation est à peine meilleure au Pakistan, au Bangladesh, dans les pays andins. L'écart de richesse des pays moins avancés avec la moyenne des pays de l'OCDE était dans un rapport de 1 à 9 en 1960 : il est aujourd'hui de 1 à 18.

Le nouveau Sud n'est pas le Tiers-Monde d'hier. Le Sud s'est fragmenté : certains pays, comme les dragons d'Extrême-Orient - la Corée du Sud, Taiwan -, les grands pays d'Amérique latine - le Brésil, l'Argentine -, la Chine demain sont des « pays émergents » qui ont amorcé leur phase de décollage économique.

Les pays moins avancés expriment le sentiment qu'ils n'ont pas véritablement voix au chapitre des négociations économiques interna-



tionales, que ce soit à l'Organisation Mondiale du Commerce, au Fonds Monétaire International, à la Banque Mondiale. Ils ne participent pas à la définition de l'agenda de ces grands rendez-vous internationaux. L'ordre du jour de la libéralisation commerciale internationale résulte d'un accord entre pays développés. Les pays en voie de développement ont fait des concessions sur le point majeur de la propriété intellectuelle. En acceptant une protection stricte du savoir, qui est essentiellement concentré dans les pays développés, ils ont du même coup renforcé leurs handicaps comparatifs.

Il faut lancer d'urgence un cycle de développement et non plus de libéralisation, sans condition.

