

Vie scientifique

« Contribution au débat national sur l'environnement et le développement durable : synthèse des travaux du Conseil économique et social »

Compte rendu de document (Conseil économique et social, 15 octobre 2007)

Olivier Petit

Économiste, Centre EREIA (EA 4026, Université d'Artois), chercheur associé au CLERSE (UMR 8019, CNRS / Université Lille 1), 9 rue du Temple, BP 10665, 62030 Arras, France

Réaliser le compte rendu d'un rapport de synthèse¹ relève du défi tant le risque d'arbitraire dans le choix des thématiques mentionnées et dans les conclusions qui peuvent être tirées de cet exercice peuvent s'avérer réductrices. C'est pourtant, après cette mise en garde, l'objectif de cette présentation critique des travaux du Conseil économique et social (CES)² consacrés aux questions d'environnement et de développement durable. L'étude présentée par Bernard Quintreau, pour le compte de la commission temporaire constituée à cet effet, s'inscrit dans le cadre des débats préalables à la tenue du Grenelle de l'environnement à l'automne 2007. Elle entend dresser le bilan des travaux réalisés par le CES durant une période s'étalant de 1999 à 2007, sur une série de thèmes associés au développement durable (entre autres : agriculture et alimentation ; transports ; conjoncture ; aménagement du territoire et maîtrise foncière ; effet de serre ; recherche, technologie et énergie). Le CES, parfois présenté comme le « troisième Parlement » français, regroupe plusieurs organisations de la société civile et vise à exercer une activité de conseil auprès des instances politiques exécutives, par un travail de débats et de veille sur les grands enjeux de société. La protection de l'environnement et

le développement durable constituent, depuis une trentaine d'années, des thèmes particulièrement propices aux débats publics et le positionnement du CES est intéressant à analyser pour voir de quelle manière ces thèmes ont occupé, progressivement, un poids croissant dans les discussions qui se déroulent au sein de cette institution.

Le rapport est divisé en trois parties. La première expose le sens de l'investissement du CES pour l'environnement et le développement durable. La deuxième partie insiste sur l'implication du CES dans la formulation d'un modèle de croissance soucieux d'équité, de solidarité, de lutte contre la pauvreté et de préservation des ressources naturelles et de l'environnement. La dernière partie s'attache aux propositions concrètes formulées par le CES pour répondre aux défis exposés précédemment. L'intérêt du rapport réside aussi dans ses annexes, qui reprennent notamment la liste des travaux retenus pour la réalisation de la synthèse de la commission, ainsi que la retranscription des débats et des positions exprimées par les partenaires économiques et sociaux à l'occasion de la présentation publique du rapport, le 9 octobre 2007.

Les travaux du CES et le développement durable

La position occupée par le CES fait de cette instance, de fait, un lieu privilégié pour engager des débats et proposer des pistes pour l'action, dans la mesure où il se situe à l'interface entre le politique, l'expertise et la « société civile ». Les conseils économiques et sociaux s'inscrivent en effet dans un dialogue régulier avec leurs

Auteur correspondant : olivier.petit@univ-artois.fr

¹ « Contribution au débat national sur l'environnement et le développement durable : synthèse des travaux du Conseil économique et social », étude présentée par B. Quintreau, *Journal officiel de la République française*, avis et rapports du Conseil économique et social, 19, 2007 (<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000672/0000.pdf>).

² Devenu depuis le Conseil économique, social et environnemental.

homologues nationaux et avec les conseils régionaux en charge de ces questions à leur échelle. En outre, soulignons l'implication du CES dans les réflexions engagées à l'échelle européenne sur les stratégies de Lisbonne et de Göteborg, visant à construire une économie européenne de la connaissance respectueuse des principes du développement durable. Cette activité se double, à l'échelle nationale, d'échanges organisés par le CES avec ses interlocuteurs traditionnels, mais également ouverts à d'autres acteurs (les forums d'Iéna, les Assises de la jeunesse), et d'interactions nourries avec le milieu scientifique, par le biais d'un groupe de réflexion commun au CES et aux différentes académies (Académie des sciences, Académie des sciences morales et politiques, Académie des technologies). L'activité de conseil de cette instance a donc été profondément marquée, ces dernières années, par les bouleversements engendrés par la prise en compte croissante, dans les discours au moins, des problématiques environnementales et sociales, appelant à renouveler les procédures de prise de décision pour des sujets aussi transversaux. Ainsi, parmi les 190 travaux publiés sur la période de référence par le CES, 67 prennent le développement durable pour thème central d'analyse et 72 intègrent les dimensions économiques, démocratiques et temporelles du développement durable à travers des questionnements sur la gouvernance (locale, nationale et internationale), l'insertion, la formation, les mutations économiques, les dynamiques démographiques, etc. Cet exercice comptable n'éclaire cependant ni sur la manière dont cette intégration est réalisée ni sur les arbitrages, nécessaires, entre les dimensions jugées prioritaires. Les parties suivantes de l'étude visent précisément à fournir des éléments sur ces orientations.

Des propositions de changements sans rupture

La deuxième partie de l'étude s'attache en effet à dénoncer les conséquences sociales et environnementales d'un modèle de développement, fondé sur la croissance économique et l'individualisme, qui ne parvient pas à prendre en charge ces dimensions, ou seulement de manière imparfaite et limitée. On assiste, dans ces conditions, à une raréfaction des ressources naturelles, à une augmentation de l'effet de serre, à une multiplication des sources de pollution. Le délitement du lien social, l'accroissement des discriminations, les difficultés persistantes d'accès aux droits fondamentaux figurent également parmi les éléments d'un bilan déjà largement documenté et dénoncé. Au niveau des réponses apportées, les critiques formulées par le CES portent sur les limites des outils d'aide à la décision (statistiques incomplètes ou inadaptées, remise en cause du PIB comme indicateur de développement), sur le manque d'anticipation et les freins à l'innovation qui caractérisent une politique qui se focalise sur le court

terme, sur les difficultés de dissémination des informations, limitant l'implication de la population. Toutefois, sans minimiser l'importance de ce diagnostic, soulignons que la position du CES ne conduit pas à des propositions de changements « radicaux », notamment sur les sujets les plus controversés qui opposent souvent les mouvements écologistes aux pouvoirs publics et/ou aux firmes industrielles des secteurs concernés. Il en va ainsi du traitement des déchets nucléaires, du développement des biotechnologies ou des agroressources. Si le principe de recherches supplémentaires dans chacun de ces domaines est évidemment à soutenir, la voie à suivre pour parvenir à un développement durable semble passer, pour le CES, par une équation où la technologie occupe une place significative. Cette idée ne constitue pas une rupture fondamentale avec le mode de développement hérité des Lumières, qui a conduit à des progrès économiques et sociaux fondamentaux, mais dont certaines des limites ont été atteintes, conduisant précisément à l'émergence des questionnements contemporains sur le développement durable.

Les questions de gouvernance

La dernière partie revient plus en détail sur une série de propositions qui laissent une large place aux questions de gouvernance. Il s'agit notamment de favoriser une articulation des responsabilités entre les institutions à toutes les échelles, de soutenir le débat démocratique, le dialogue social et la participation de l'ensemble des parties prenantes aux décisions. À l'échelle internationale, l'aide au développement et le changement climatique sont présentés comme deux enjeux prioritaires. Le CES soutient ainsi le projet de création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME) et estime que la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement des Nations unies doit passer par une prise en compte des enjeux de développement durable. Cette dernière notion est présentée dans le rapport comme relevant d'une harmonie à trouver entre les dimensions économiques, sociales et environnementales, plutôt que comme un conflit entre ces différentes dimensions. Ce point de vue se retrouve notamment dans l'objectif de « favoriser une croissance durable » (p. 30), soulignant que le développement économique peut « être mis au service du développement durable » (*ibid.*). Le CES s'est aussi régulièrement prononcé « en faveur d'une intensification de la croissance » (p. 46) prenant en compte les aspects sociaux et environnementaux. De même, la lutte contre la pauvreté, la promotion des droits fondamentaux et la protection de l'environnement dans les pays en développement peuvent trouver des réponses dans une mondialisation des échanges « régulée » (p. 29). Par ailleurs, l'innovation technologique, le développement de l'accès aux connaissances et la formation, sont présentés comme des leviers importants pour

orienter la société vers une trajectoire de développement durable. Les politiques sectorielles doivent s'ouvrir aux questions d'environnement et de développement durable pour mener une véritable politique intégrée afin d'éviter les cloisonnements encore trop souvent constatés. À cet égard, les initiatives locales contractualisées « actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique », « approche environnementale de l'urbanisme » et « plans climat territoriaux » devraient s'inspirer, selon le CES, de l'esprit des Agenda 21, qui conçoivent souvent ces questions comme relevant de phénomènes d'interdépendance. Enfin, sans être exhaustif, signalons l'appel à une utilisation plus large des instruments fiscaux et réglementaires et à une redéfinition des instruments de mesure et d'évaluation, et notamment du PIB. Cette redéfinition ne part cependant pas d'une remise en cause de l'instrument lui-même (comme cela est souligné dans la partie 2), mais appelle à davantage de précisions dans le calcul de la consommation des ménages, le commerce extérieur et l'investissement des entreprises.

Réflexion, transversalité, dialogue

Finalement, l'exercice de synthèse a le mérite de dresser un bilan assez complet des travaux entrepris depuis 1999 par le CES et permet de mieux saisir la manière dont les questions d'environnement et de développement durable sont abordées. Toutefois, il est patent de constater que, malgré la somme importante d'études mobilisées, la conclusion du rapport s'achève sur le vœu d'un approfondissement des travaux sur la notion de développement durable, comme si celle-ci avait été employée tout au long du rapport sans qu'un accord minimal ait pu se dégager sur le sens que le CES lui donne.

Nous concentrerons d'abord notre lecture critique du rapport sur ce dernier volet, car il nous paraît caractéristique des difficultés que les acteurs éprouvent pour se l'approprier pleinement et en même temps de la facilité avec laquelle on peut intégrer cette notion pour attester d'une longue pratique favorable à sa prise en compte. Le développement durable est présenté, dès l'introduction, comme désignant « un modèle de développement fondé sur l'efficacité économique, le progrès social et le respect de l'environnement. Il impose d'élargir notre horizon temporel et spatial, en pensant aux générations futures et en prenant en compte les besoins de toute la planète. Ce nouveau regard doit radicalement modifier nos façons de vivre, de penser et d'agir » (p. 3). Cet appel à un changement « radical » est néanmoins tempéré dans les paragraphes qui suivent. En effet, malgré les critiques de la croissance dans la seconde partie du rapport, l'impératif de croissance économique apparaît, au fil des pages, comme une dimension indépassable du développement durable, ce qui conduit notamment à évincer le point

de vue des partisans d'une croissance zéro³ ou encore à estomper, dans la dernière partie, les critiques portant sur le mode de calcul du PIB. Le positionnement du CES en faveur d'une croissance durable reflète ainsi le poids prédominant du monde économique de l'entreprise, qui a très tôt su saisir l'opportunité d'une requalification de la notion en lui ôtant une large part de sa dimension subversive.

Mais au-delà, dans la mesure où l'activité du CES se développe au croisement du politique, du scientifique et de la société civile, l'idée même que les questions d'environnement et de développement durable aient acquis, depuis quelques années seulement, suffisamment de résonance pour que de nombreux rapports du CES s'y réfèrent est le témoignage qu'en partie, l'urgence d'agir est désormais une donnée importante dont toute société doit tenir compte. L'appel à la transversalité, à des politiques intégrées, à la prise en compte des phénomènes d'interdépendance est aussi le fruit d'un long travail de communication avec et entre les milieux économiques et sociaux, mais aussi académiques. Dans un passé qui n'est pas si éloigné, la thématique du développement durable était à peine audible dans le discours des principaux syndicats. Elle a désormais acquis droit de cité et permet d'engager un débat entre plusieurs conceptions de la nature, de la science et de la société, portées par différents acteurs, dont certains sont représentés au CES.

Notons enfin que l'activité récente du CES montre la volonté d'ouvrir un dialogue interdisciplinaire élargi à la société civile, visant à confronter les positions des scientifiques des différentes académies à celles défendues par certains des membres du CES. Ce dialogue a déjà été entamé dans le cadre d'un rapport d'un groupe de réflexion commun portant sur le changement climatique, dont les conclusions ont été présentées fin 2006 lors d'une séance publique⁴. La même logique anime la constitution, annoncée dans le rapport du CES, d'un groupe de réflexion sur les OGM. Dans le contexte actuel de réformes basées sur la création de commissions ad hoc désignées au plus haut niveau de l'État, on peut craindre que l'empressement à rendre des rapports sur des questions aussi complexes ne laisse pas le temps nécessaire au débat public sur des sujets qui font parfois l'objet de controverses scientifiques. S'il est urgent d'agir, il faut aussi tenir compte des dangers liés à l'irréversibilité de certains choix. L'invitation du CES à plus de démocratie, plus d'ouverture au dialogue et à la concertation, à la discussion la plus ouverte possible sur les conclusions des études qu'elle produit, doit être saisie par chacun. C'est là une des idées fortes de ce rapport et il nous paraît important, dans une période de très nombreuses réformes, de la prendre au sérieux.

³ Comme l'a souligné M. Verdier, lors de la présentation en séance plénière du rapport, le 9 octobre 2007 (cf. p. 76-77).

⁴ Colloque « Partager la connaissance et ouvrir le dialogue : le changement climatique », Paris, Conseil économique et social, 14 décembre 2006.