

Le discours sur la stratégie nationale de développement durable en France

Anatomie du Grenelle de l'environnement

Laurent Baechler

Laurent Baechler enseigne l'économie internationale et les questions du développement durable à Sciences-Po Paris, et à l'Institut européen des hautes études internationales à Nice. Ses recherches concernent principalement le climat et les politiques énergétiques.

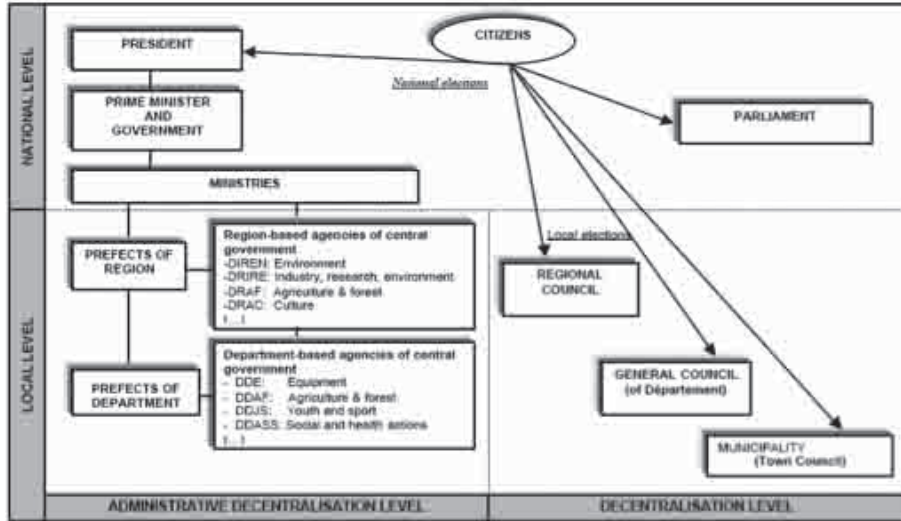
Introduction

L'élection présidentielle en France en 2007 a constitué un tournant politique majeur pour la stratégie nationale de développement durable. Elle a été en effet l'occasion d'une révision profonde de cette stratégie, tant dans son contenu que dans sa méthode. Le processus désormais connu sous le nom de « Grenelle de l'environnement » est au cœur de cette stratégie. L'objet de cet article étant d'analyser le discours sur la stratégie nationale de développement durable en France, l'essentiel sera consacré aux discours tenus par les acteurs directement impliqués dans le processus du Grenelle. Avant d'en arriver là, nous ferons un bref rappel des structures politiques et administratives françaises en rapport avec la stratégie de développement durable, et présenterons rapidement l'évolution de la stratégie nationale de développement durable française, avant et après le lancement du Grenelle de l'environnement.

1. Aspects structurels généraux

a- Les structures étatiques et la stratégie française de développement durable

Les structures de décision institutionnelles et politiques que l'on trouve en France peuvent être décrites de la manière suivante :



Au niveau central, le pouvoir exécutif est partagé entre le président de la République et le premier ministre et son gouvernement. Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement composé de l'assemblée nationale et du Sénat. Le pouvoir législatif est assuré par un système judiciaire indépendant. Le gouvernement détermine et mène la politique nationale. Il est représenté localement par les préfets.

L'organisation administrative à l'échelon local en France est caractérisée par des agences gouvernementales établies au niveau local et des autorités locales. À cet échelon local, la France est encore organisée sur le plan administratif selon les deux niveaux de gouvernement hérités de la Révolution de 1789 : 100 départements et quelque 36 000 municipalités. Ces deux niveaux furent conçus comme des instruments du gouvernement central et des moyens de contrôle territorial, plutôt que comme des structures autonomes représentant les intérêts des communautés locales. Les régions furent bannies du système local dans la mesure où elles étaient associées aux provinces de l'ancien régime. La Révolution démantela également les corporations urbaines. Ce sont ces deux derniers niveaux qui, au cours des 40 dernières années, ont été réintroduits par des réformes successives, essentiellement plusieurs lois de décentralisation qui furent adoptées après le début des années 1980. Avec ces réformes institutionnelles, les 22 régions qui ont été créées

sont devenues un échelon de gouvernement dont les ressources et la légitimité politique augmentent progressivement au sein du système politique français. On peut également noter l'émergence lente de structures intercommunales qui renforcent la légitimation de la territorialisation des politiques publiques. Mais en dépit de ces réformes, la France demeure un État hautement centralisé comparé à ses voisins européens.

À l'échelon décentralisé, les compétences en matière de développement durable sont contraintes par des limites fonctionnelles et financières. Les initiatives foisonnent néanmoins à cet échelon avec le lancement de programmes d'Agenda 21 (www.agenda21france.org) au niveau régional, départemental et municipal. Parmi les 26 régions françaises (incluant l'outre-mer), seize sont engagées dans des programmes d'Agenda 21 (sept ont déjà été adoptés, neuf sont en cours d'adoption), avec des capacités d'action dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la recherche et du développement économique. Mais il demeure encore un écart important entre la volonté politique de promouvoir des stratégies de développement durable à cet échelon et la mise en œuvre concrète des programmes. On peut dire la même chose des initiatives lancées à l'échelon départemental. Une étude récente révèle que parmi les 27 départements (sur 100, incluant quatre départements d'outre-mer) engagés dans de tels programmes, seuls neuf ont adopté un programme d'action avec des mesures concrètes. C'est en fait dans le domaine de la cohésion sociale que les départements peuvent déployer leurs compétences principales, dans la mesure où ils ont la charge de plusieurs instruments tels que le revenu d'insertion. À l'échelon municipal, il y a seulement 150 programmes d'Agenda 21 (sur 36 778 municipalités), parmi lesquels 36 % ont développé des programmes d'action et 5 % des systèmes d'évaluation. Selon l'Institut français de l'environnement (www.ifen.fr), la contribution des administrations publiques locales aux dépenses de protection de l'environnement a augmenté de 22 à 25 % de 2000 à 2005, les municipalités et les organisations intermunicipales étant au premier rang (avec 68 % du total).

Ce qui signifie malgré tout que l'essentiel des initiatives vient de l'échelon central de l'État, et que les principales décisions sont prises à ce niveau.

La structure institutionnelle a été substantiellement renforcée au cours des dernières années, avec la création de plusieurs institutions impliquées dans la stratégie de développement durable. En 2003 fut créé un comité interministériel pour le développement durable, en remplacement de trois comités interministériels précédents (pour l'environnement, la gestion de l'effet de serre et la prévention des risques naturels majeurs). Il est chargé de coordonner la stratégie nationale de développement durable (SNDD) entre tous les ministères concernés (c'est-à-dire la plupart d'entre eux), d'approuver les plans d'action et les rapports annuels sur la SNDD, est d'assurer la cohérence des actions de tous les ministères

avec la politique de développement durable du gouvernement et les engagements européens et internationaux de la France. Au même moment fut également créé un comité permanent des hauts fonctionnaires pour le développement durable, composé de personnes responsables de la SNDD au sein de chaque ministère (et qui se réunit tous les deux mois), présidé par le délégué interministériel au développement durable en charge de la coordination des actions des ministères dans le domaine.

Parmi tous les ministères responsables de la mise en œuvre de la SNDD, le principal est bien entendu le ministère de l'écologie et du développement durable créé en 2002, et renommé depuis Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire après que ses responsabilités aient été redéfinies et rendues plus cohérentes (il a désormais en charge l'écologie, l'énergie, les transports, l'aménagement urbain, l'aménagement du territoire, et l'aménagement des espaces montagneux et forestiers). À la tête de ce portefeuille, Jean-Louis Borloo tente de transformer le ministère en renforçant sa capacité de mise en œuvre et en imposant une culture de l'exemplarité, selon laquelle par exemple toutes les décisions de l'État devraient être soumises à une expertise garantissant que les critères du développement durable sont respectés. Cette nouvelle conception du processus de prise de décision repose sur la volonté politique d'imposer une approche transversale des questions de développement durable.

Ce paysage institutionnel renouvelé a été complété par un Conseil national du développement durable (CNDD) créé en janvier 2003 et placé sous la responsabilité du premier ministre. Le Conseil représente l'interface du gouvernement pour tenir compte des positions de la société civile et pour continuer le travail entrepris par le Comité français pour le sommet mondial du développement durable (tenu en 2002) et l'ancienne Commission française pour le développement durable. Il s'agit d'un forum réunissant 90 représentants de la société civile et des autorités locales, et qui participe au développement, au contrôle et à l'évaluation de la SNDD. Il est composé de quatre groupes : des représentants des (1) autorités locales, (2) entreprises, associations d'employeurs et syndicats, (3) organisations non gouvernementales (ONG) et organisations de consommateurs, (4) individus qualifiés (issus des médias ou de la communauté scientifique). Comme nous le verrons plus loin, le Conseil a été quelque peu marginalisé au cours de la recomposition récente de la SNDD française.

Cette brève présentation du paysage institutionnel de la SNDD ne serait pas complète sans faire référence à la Charte de l'environnement qui fut intégrée à la Constitution française en mars 2005 après trois années de procédure. Elle fut conçue dans le but de prolonger la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, et constitua un signe politique clair de la part du gouvernement que les questions de développement durable avaient atteint un tel niveau de priorité

qu'elles devaient être mises sur un pied d'égalité avec les droits constitutionnels. Jacques Chirac, le président français sous l'autorité politique de qui la Charte fut adoptée, fut un fervent défenseur d'une « révolution » politique qui mettrait l'écologie au centre du processus de décision politique.

La Charte a essentiellement une valeur symbolique et n'est pas censée proposer des solutions immédiates aux problèmes environnementaux. Il s'agit d'un texte très bref (voir annexe I), destiné à rappeler que les droits et devoirs de l'Homme ne peuvent plus être considérés sans faire référence à leur dimension écologique. En dépit de son intitulé, la Charte n'ignore pas les trois dimensions du développement durable (article 6: « Les politiques publiques doivent promouvoir le développement durable. À cette fin elles doivent concilier la protection et l'amélioration de l'environnement avec le développement économique et le progrès social ».), même si l'essentiel des articles porte sur les droits et devoirs environnementaux.

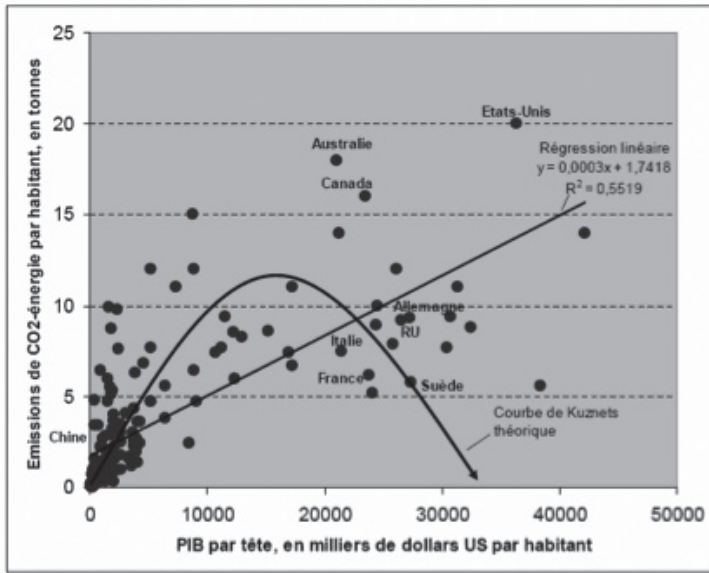
b- La situation de la France en termes de développement durable

Quelques indicateurs permettent de rappeler brièvement la situation de développement de la France. La population en 2008 était de 61 998 000. L'indice de développement humain du PNUD était de 0,952 (10^e rang en 2005), le PIB par habitant (en parité de pouvoir d'achat) était de 26 548 € en 2008 (21^e rang selon le classement du FMI), et la répartition du PIB par secteur d'activité était la suivante en 2006: 2,2 % pour l'agriculture, 20,6 % pour l'industrie et 77,2 % pour les services. La France fait partie du G7, le groupe des pays les plus avancés sur le plan économique selon la classification du FMI.

Selon la catégorisation des pays européens en quatre modèles sociaux proposée par le rapport Sapir en 2005 (<http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>), la France fait partie des pays qui ont développé un modèle continental (par opposition aux modèles méditerranéens, anglo-saxon et nordique), caractérisé par un niveau élevé de protection sociale et un degré élevé de rigidités sur le marché du travail. Si l'on suit les conclusions du rapport, le modèle français est « équitable » et en même temps « inefficace ». Il n'est pas question de discuter ici ces conclusions et d'entrer dans le débat à propos de l'efficacité vs. équité des modèles sociaux européens, mais l'on peut retenir que la France a fait des choix très différents de ses partenaires européens dans ce domaine: son système de protection sociale n'est ni libéral, ni très protecteur comme ceux que l'on peut observer dans les pays de l'Europe du Nord.

D'un point de vue environnemental, la tâche consistant à comparer les situations nationales est toujours encore plus difficile, de même que celle qui consiste à trouver les bons indicateurs pour faire ces comparaisons. Retenons simplement

la courbe de Kuznets environnementale, estimée d'après les émissions de CO2 par habitant.



Source : FMI et Energy Information Administration <http://www.eia.doe.gov/>

La France apparaît ici comme un pays relativement performant sur le plan environnemental en comparaison mondiale, avec un niveau de PIB par habitant relativement élevé, accompagné d'un niveau de d'émissions de CO2 par habitant relativement faible.

L'indicateur d'empreinte écologique est plus complet, dans la mesure où il tient compte de davantage d'impacts écologiques des activités humaines.

Située au 12^e rang sur ce graphique, la France apparaît comme un pays intermédiaire, en retrait de ses partenaires nord européens, avec un PIB par habitant relativement élevé combiné à une performance environnementale relativement faible. Le tout est cohérent avec le graphique précédent puisque l'Europe obtient des performances environnementales relativement élevées comparées aux autres économies avancées.

2. La stratégie nationale de développement durable

a- La stratégie nationale de développement durable avant le Grenelle de l'environnement

En 1995, le premier ministre décida de charger le ministère de l'environnement et de l'aménagement régional du développement d'une stratégie de déve-

veloppement durable. Une première stratégie de développement durable fut donc préparée au cours de réunions interministérielles. Cette stratégie fut publiée en 1997 et ses principaux axes furent soumis au Conseil des Nations unies pour le développement durable en 1997. Son but était de répertorier les obstacles au développement durable et d'estimer les modifications à apporter aux politiques publiques. Son développement impliqua un long processus de discussion à la fois au niveau national et régional. Mais il s'agissait encore d'un exercice abstrait ayant du mal à être converti en termes opérationnels. Il lui manquait notamment un engagement politique fort et une couverture médiatique suffisante. Au cours du printemps 1997, la dissolution du Parlement décidée par le président de la République entraîna un changement de gouvernement et le processus s'arrêta. En 2001, un deuxième projet fut initié par le ministère de l'Environnement. Mais de même que l'initiative stratégique de 1997, la seconde stratégie ne fut pas opérationnelle.

La date du sommet mondial sur le développement durable prévu en 2002 approchant, le nouveau gouvernement dut reconnaître que les premières tentatives pour produire et mettre en œuvre une stratégie de développement durable n'avaient pas été pragmatiques. On reconnut à l'occasion que le principal défi était de passer de vagues théories à propos du développement durable à des actions concrètes. Le président Chirac fit également du développement durable un élément clé de son programme de réélection, et son discours au sommet mondial sur le développement durable en septembre 2002 eut l'effet d'un élan politique et renforça la volonté politique au sein du gouvernement français d'affronter les questions de développement durable. À la suite de ce sommet mondial, la décision fut prise d'impliquer tous les ministères dans la SNDD. Ce fut une évolution délibérée pour s'éloigner d'une approche centralisée et aller vers une approche davantage transversale. Un séminaire interministériel décida en juin 2003 de développer une nouvelle SNDD dans un cadre quinquennal, et de mettre en place deux institutions pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie : le Comité interministériel pour le développement durable et le Conseil national pour le développement durable (voir supra).

En parallèle du processus gouvernemental, le CNDD fut établi en janvier 2003. On attendait de lui des propositions rapides, en phase avec le calendrier suivi par le gouvernement. Certains considèrent que le CNDD fut consulté trop tard dans le processus pour permettre un examen approfondi des propositions au cours des réunions interministérielles. Selon certains de ses membres, il n'est pas certain que les propositions du CNDD furent considérées et qu'elles aient eu une influence quelconque sur la SNDD. Certaines personnes avaient l'impression d'une absence de dialogue efficace et d'échange entre les processus distincts au sein du gouvernement et du CNDD, et que le développement de la SNDD n'était pas

un processus ouvert susceptible de déboucher sur la production d'un document final incorporant les opinions de toutes les parties impliquées. La situation peut s'expliquer par le fait que la culture politique traditionnelle en France repose sur une approche centralisée « *top-down* ». Le processus de prise de décision politique et administrative ne semble pas avoir été en mesure de prendre en compte l'ensemble des opinions présentes. Par ailleurs la presse parla peu de la SNDD après qu'elle fut adoptée au cours de la première semaine du développement durable en France, et les articles dans les médias s'intéressèrent davantage au concept de développement durable qu'à l'adoption d'un document stratégique national.

La première SNDD présentée en 2003 avait pour intention de s'intéresser aux trois dimensions du développement durable. Dans l'introduction, le premier ministre fit même référence à une quatrième dimension, la culture, même si ce thème n'était pas explicitement développé dans le reste du document (excepté en regard de questions liées à l'architecture et à la diversité culturelle). La stratégie fut initialement articulée autour de six thèmes transversaux :

1. Information, éducation et participation ;
2. Terre et territoires ;
3. Entreprises et activités économiques (responsabilité, certification, labellisation, investissements socialement responsables, etc.) ;
4. Amélioration de la protection de l'environnement et individus (stratégie préventive et de précaution, recherche, diagnostics, nouvelles technologies et innovation, systèmes légaux dissuasifs, etc.) ;
5. Engagement collectif au développement durable ;
6. Action internationale.

Mais globalement la stratégie reste centrée sur des préoccupations environnementales et leurs relations avec les questions économiques, et n'était pas en mesure d'intégrer la dimension sociale du développement durable. Certains observateurs firent remarquer qu'en France, le terme « social » est étroitement associé aux questions sous la responsabilité du ministère des Affaires sociales (les questions de différences de salaires, d'équité, d'exclusion, etc.). Cela suggérait qu'il pouvait y avoir une différence culturelle dans la manière dont la dimension sociale du développement durable était interprétée dans les pays anglophones d'un côté, et dans les pays de culture latine d'un autre côté.

Une originalité et une spécificité française de cette première SNDD étaient la nécessité de la soumettre à un contrôle extérieur, après que le président Chirac ait suggéré dans son discours au sommet mondial pour le développement durable en 2002 que la France devrait être le premier pays candidat à être soumis à un tel processus. Quatre pays acceptèrent de fournir leur expertise : la Belgique,

le Ghana, l'île Maurice et le Royaume-Uni, avec la contribution du secrétariat des Nations unies, de la Commission européenne et de l'Organisation internationale de la francophonie. L'Institut international pour l'environnement et le développement fut associé pour aider à développer la méthodologie et faciliter le processus. Le résultat des travaux fut présenté lors d'un atelier tenu à Paris en février 2005 (pour les résultats de cette consultation, voir le rapport disponible sur www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/nsds/final_report.pdf).

En novembre 2006, la SNDD fut mise à jour afin d'être mise en cohérence avec la nouvelle stratégie européenne, elle-même révisée en juin 2006. Ce fut également l'occasion de satisfaire les demandes pour rendre la stratégie davantage lisible. La nouvelle stratégie française repose désormais sur sept axes principaux :

- Changement climatique et énergie propre ;
- Transports durables ;
- Production et consommation durables ;
- Protection et gestion des ressources naturelles ;
- Santé publique, gestion des risques et prévention ;
- Inclusion sociale, démographie et immigration ;
- Pauvreté dans le monde et défis internationaux dans le domaine du développement durable.

Deux éléments transversaux :

- Éducation et formation ;
- Recherche et développement.

Et dix programmes d'action planifiés en 2003 et poursuivis dans la nouvelle version :

- La dimension du social et de la santé dans le développement durable ;
- Le citoyen comme acteur du développement durable ;
- Les administrations impliquées ;
- Les activités économiques, les entreprises et les consommateurs ;
- Le changement climatique et l'énergie ;
- Les transports ;
- L'agriculture et la pêche ;
- La prévention des risques, la pollution et les autres menaces pour la santé et l'environnement ;
- La promotion d'un État exemplaire ;
- L'action internationale.

La SNDD était supposée être révisée en 2008, mais l'élection présidentielle de 2007 modifia le processus et la stratégie révisée fut entièrement restructurée, d'un

point de vue tant conceptuel qu'institutionnel. On pourrait même aller jusqu'à dire que la SNDD fut affublée d'un nouveau nom : le Grenelle de l'environnement.

b- Le Grenelle de l'environnement

L'expression *Grenelle* vient des accords conclus entre le gouvernement et les grévistes pour mettre fin à la crise sociale et politique majeure de mai 1968. Elle est devenue depuis une expression courante dans la langue française pour exprimer la volonté de mettre les parties prenantes à une situation conflictuelle en situation de négocier et de trouver des solutions aux problèmes en jeu.

Le gouvernement français, sous l'autorité du nouveau président Nicolas Sarkozy, a proposé un changement majeur de la manière dont la stratégie de développement durable devrait être menée en France. Le projet consistait à organiser une série de consultations à partir du début de l'été 2007, avec autant de parties prenantes que possible, et de parvenir à un consensus sur un programme global et des mesures concrètes à adopter sur cinq années. Le gouvernement prit l'initiative du processus, avec des méthodes et des objectifs que beaucoup considèrent comme nouveaux :

- Un appel à une large participation de toutes les parties prenantes impliquées à un débat national à propos des questions de développement durable. Le Grenelle est de fait articulé autour de 5 collèges : l'État, les principaux syndicats, les entreprises, les ONG et les autorités locales. Les citoyens avaient également la possibilité de participer aux discussions par le biais de réunions publiques organisées en octobre 2007.
- Une volonté de mise en œuvre, consistant à aller au-delà du discours pour prendre des mesures concrètes afin de promouvoir efficacement le développement durable à l'échelon approprié (local, national, européen, international).

Les discussions furent organisées en groupes de travail et furent menées sur 6 aspects principaux de la nouvelle stratégie de développement durable :

1. Contrôler le changement climatique et la demande énergétique ;
2. Préserver la biodiversité et les ressources naturelles ;
3. Créer un environnement favorable à la santé ;
4. Adopter des modes de consommation et de production durables ;
5. Bâtir une démocratie verte ;
6. Promouvoir un développement vert en faveur de l'emploi et de la compétitivité.

Les groupes de travail étaient présidés par des personnalités scientifiques et politiques de premier plan, et composé de représentants des différents collèges :

- Des membres d'ONG (telles que Greenpeace, WWF, etc.) ;
- Des représentants de l'État (issus des ministères impliqués, des agences de recherche-développement, etc.) ;
- Des représentants de syndicats ;
- Des membres de fédérations d'entreprises ;
- Des représentants des autorités locales (maires, présidents de conseils généraux, etc.) ;
- Des représentants de la société civile (issus d'associations de consommateurs, de la communauté scientifique, etc.).

Le processus fut organisé en quatre étapes :

1. Entre juillet et septembre 2007, des groupes de travail contribuèrent à définir les principaux axes de réflexion.
2. En octobre 2007, un débat public fut organisé, avec des réunions organisées localement et des forums proposés sur Internet.
3. Un processus de prise de décision mena à une table ronde finale les 24 et 25 octobre 2007, avec une présentation des principales conclusions du Grenelle par le président français (les principales propositions des 6 groupes de travail peuvent être consultées sur le site Web du Grenelle, www.legrenelle-environnement.fr).
4. La dernière phase concerne la mise en œuvre des mesures adoptées. Un comité de suivi fut chargé d'élaborer les mesures en détail, et de proposer des moyens de les financer. Vient ensuite le processus administratif et législatif, toujours en cours.

Les trois premières étapes du Grenelle furent menées sur une période de temps si brève et étaient si ambitieuses que le risque était réel qu'elles débouchent sur des attentes trop élevées et finalement sur trop de déception. Face à ce risque que le rythme des réformes perde progressivement son élan, une coalition de parties prenantes au Grenelle (des syndicats, des entreprises, des autorités locales et des ONG) pressa le gouvernement d'accélérer le processus. Un peu plus d'un an après le lancement du Grenelle, les conclusions furent traduites dans un projet de loi en reprenant les principales propositions, même si certains projets ont été abandonnés au cours du processus (par exemple celui de réseau national d'espaces naturels protégés pour promouvoir la protection de la biodiversité).

Le projet de loi est composé de trois parties : la première (47 articles) est censée donner un statut légal aux objectifs du Grenelle ; la seconde (130 articles), considérée comme la mise en œuvre technique des mesures, concerne principalement le secteur du transport et de la construction ; une troisième partie concerne les questions agricoles. Le premier texte fut présenté par le ministre de l'Écologie et du développement durable en mai 2008, et fut globalement bien accueilli, notamment par les ONG, comme un reflet assez fidèle de l'esprit et de la lettre du Grenelle. Le texte fut adopté par le Parlement en octobre, de sorte que le Grenelle est désormais en vigueur pour sa première phase de mise en œuvre. Mais des questions se posent à propos du financement de la loi, par exemple sur le moyen de financer l'objectif consistant à « faire de la France l'économie de l'Union européenne la plus efficace sur le plan énergétique » d'ici 2020. Un quotidien français (*les Échos*) révéla que des versions initiales du projet de loi donnaient des chiffres précis tels que celui de 24 milliards d'euros pour la rénovation des bâtiments publics, mais ces données furent retirées du texte final. De même à propos de l'objectif de construire 2 000 km de lignes de train à grande vitesse, à propos duquel le chiffre de 69 milliards d'euros n'apparaît plus dans le texte final.

Les préoccupations concernant les capacités financières pour mettre en œuvre un programme aussi ambitieux que le Grenelle ne peuvent que s'intensifier dans la situation actuelle de crise mondiale. Les années à venir diront si le processus est suffisamment solide pour résister à cette crise, et surtout si les intentions derrière le programme sont suffisamment sérieuses pour ne pas être affectées par l'ampleur de la crise.

3. Les acteurs et leur discours sur la stratégie nationale de développement durable

Il sera ici question du discours sur la SNDD considéré sous deux angles différents. Le premier est celui du Grenelle lui-même, dans la mesure où il est supposé être le résultat de la confrontation d'intérêts différents, parfois conflictuels. Dans la mesure où le Grenelle est un tournant important dans l'évolution récente de la stratégie française de développement durable, cela devrait permettre de voir si la stratégie a adopté un point de vue intégrant les trois dimensions du développement durable, tout en prenant sérieusement en considération la question de la mise en œuvre des mesures. La deuxième perspective concerne le discours des parties prenantes au Grenelle, de manière à avoir comment ces différents acteurs perçoivent le processus et son évolution. L'analyse devrait également tenir compte du discours d'autres acteurs qui ne sont pas directement impliqués dans le Grenelle, mais qui peuvent avoir une influence sur son évolution.

a- Le « discours du Grenelle »

Les trois dimensions du concept de développement durable apparaissent dans le contenu des travaux des six groupes de réflexion sur lesquels les premières étapes du Grenelle furent fondées : la combinaison de l'écologie et de l'économie (groupes 1 + 4 + 6), avec en perspective l'amélioration du bien-être global (groupes 2 + 3 + 5). Mais il n'est pas certain que la nouvelle approche soit totalement intégrée. Comparé à la stratégie française précédente de développement durable, le Grenelle a abandonné les priorités concernant l'inclusion sociale et la pauvreté dans le monde. Mais il n'est fait aucune référence aux mesures concernant la réduction des inégalités sociales au plan national ou international dans les conclusions des 6 groupes de travail. Et l'on retrouve en conséquence les mêmes caractéristiques dans la loi adoptée en octobre 2008, supposée être l'acte 1 de la mise en œuvre du Grenelle. Cette loi porte essentiellement sur des mesures d'ordre environnemental, et plus spécifiquement sur des questions énergétiques.

Pour ce qui concerne les véritables capacités de mise en œuvre du processus du Grenelle, il nous faudrait étudier la logique intrinsèque des mesures prévues, afin de séparer celles qui relèvent simplement d'objectifs ou d'idées vagues de celles qui constituent de véritables mesures d'application. Parmi celles-ci il faudrait séparer les mesures qui reposent sur des incitations pour modifier les comportements (des incitations économiques ou légales - par exemple le projet de contribution carbone-énergie), celles qui reposent sur une approche administrée (par exemple le projet de construction de 2000 km de lignes à grande vitesse d'ici 2020), ou celles qui reposent sur la persuasion (par exemple l'idée de renforcer les sciences naturelles dans les programmes scolaires). Une telle étude dépasse l'ampleur de cet article, et nous nous intéresserons par la suite au discours des acteurs du processus du Grenelle eux-mêmes.

b- Le discours des acteurs

Considérons pour commencer les acteurs directement impliqués dans le processus du Grenelle (les cinq collègues représentés au cours de la phase des discussions et des propositions) : l'État/gouvernement, les autorités locales, les syndicats, les organisations d'entreprises et la société civile/ONG.

L'État

Parmi les acteurs étatiques impliqués, le président français Nicolas Sarkozy a été l'une des principales forces motrices du Grenelle, adoptant des positions déterminées en vue d'une stratégie de développement durable ambitieuse dès la campagne présidentielle de 2007, et même avant en tant que ministre de l'Intérieur. Nous nous intéressons ici à quelques discours du chef de l'État qui peuvent être considérés comme des étapes clés à cet égard.

1) 4^e forum mondial sur le développement durable (7 décembre 2006) - extraits

« L'enjeu du développement durable est de réintroduire de l'humanité et de la prospective dans le débat. Nous n'avons pas d'autre choix parce que le changement climatique et l'épuisement des réserves de pétrole ne sont pas une hypothèse, mais une réalité.

Il est temps de réformer la société profondément et de réaffirmer les valeurs dont nous sommes fiers : davantage qu'un enjeu écologique, c'est une question d'identité. Nos valeurs sont la confiance dans l'humain, la confiance dans le progrès, la confiance dans l'avenir. La France doit porter la révolution écologique en Europe aussi bien que dans le monde, une révolution positive qui ne peut pas reposer uniquement sur le rationnement et la peur. [...]

[...] J'ai lancé une stratégie ministérielle de développement durable au ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire. Bien entendu ce ministère doit être exemplaire. Au-delà de ça je souhaiterais qu'il soit organisé de manière à ce que l'État soit en contact direct avec la population et organise des débats publics ouverts sur tous les sujets, et qu'il soit en phase avec la population et les entreprises de manière à être capable de répondre à leur volonté d'être écologiques ».

Le discours est intéressant dans la mesure où il révèle un raisonnement moins développé et moins articulé que ce que l'on trouvera dans les mois suivants dans les discours du candidat à l'élection présidentielle. L'accent est mis sur le changement climatique et l'épuisement des réserves de pétrole. Pas un mot n'est prononcé concernant les questions sociales ou de santé. Mais nous avons déjà ici l'esprit du Grenelle avec l'allusion aux débats publics qui pourraient mener à des mesures en phase avec des préoccupations concrètes.

2) Signature du pacte écologique (31 janvier 2007) - extraits

Le pacte écologique est un engagement que Nicolas Hulot¹ a tenté de placer au cœur de la dernière élection présidentielle (<http://www.pacte-ecologique.org/index.php>). Il s'agit d'une tentative pour ancrer aussi solidement que possible les enjeux écologiques dans l'action politique. 733 359 personnes ont signé en France ce pacte pendant la campagne présidentielle de 2007, et plusieurs candidats à l'élection l'ont également signé.

« Signer le pacte écologique n'est pas anodin. [...] La révolution écologique est une urgence. Les trois urgences sont bien connues : le changement climatique, la biodiversité et la santé environnementale. Ce sont les priorités que j'ai choisies. [...]

De même que de syndicats, nous avons besoin d'ONG fortes dans les entreprises et dans l'administration. Nathalie Kosciusko-Morizet a proposé en juillet 2004 que le Conseil économique et social soit renforcé par une composante environnementale. Je soutiendrai cette proposition. Les politiciens doivent être habitués à dialoguer avec les ONG. [...]

[...] Mon engagement repose sur la conviction que la France a un rôle à jouer. Bien entendu le climat est un bien global. Dans moins de trois mois, les émissions de gaz à effet de

1. Journaliste converti au militantisme écologique, Hulot a longtemps hésité à se présenter à la dernière élection présidentielle, avant de renoncer non sans se fixer comme objectif que tous les candidats adoptent son pacte écologique.

serre de la Chine auront complètement compensé nos efforts. La réponse doit évidemment être globale. Mais ce n'est pas une raison pour ne pas être exemplaires ici en France. [...]

[...] La création d'une Organisation mondiale de l'environnement est une première étape vers la définition d'un droit international de l'environnement capable d'équilibrer un droit commercial trop puissant. [...]

[...] Le développement durable est une chance pour l'Union européenne. C'est une éthique sur laquelle l'identité perdue de l'Europe peut être refondée. C'est un grand projet pour demain, le projet d'un programme de recherche sur les énergies qui remplaceront le pétrole. La France doit devenir la force motrice de ce projet ».

On peut noter ici que le discours a évolué pour prendre en compte de manière plus spécifique les défis environnementaux et de santé. Mais rien n'apparaît concernant la composante sociale du développement durable. Il faut bien sûr tenir compte du fait que ce discours fut délivré pour montrer l'engagement du candidat à la présidentielle par rapport aux défis environnementaux, la fondation présidée par Nicolas Hulot, l'une des principales concernant la protection de l'environnement en France, étant essentiellement préoccupée de questions environnementales. Le fait que les problématiques sociales ne soient pas abordées dans ce discours ne devrait donc pas trop nous surprendre.

3) Meeting au cours de la campagne présidentielle (7 février 2007) - extraits

« Pour préserver l'avenir nous devons arrêter de préempter les ressources des générations futures au bénéfice des générations présentes. [...] La caractéristique tragique de la dette écologique est qu'elle n'est pas remboursable. [...] L'équité entre les générations nécessite que tout le monde soit redevable de ce qu'il consomme. Cela nécessite que toutes les générations supportent entièrement le coût des décisions prises. La solution n'est ni dans l'idéologie d'un retour à un soi-disant état naturel, ni dans le lobby antinucléaire. [...] Elle n'est pas dans le déni de l'économie, de la science et du progrès. Elle réside dans le développement durable. Le développement durable n'est pas la fin du travail. Ce n'est pas la croissance zéro. C'est la technologie propre. C'est le principe pollueur-payeur. C'est la responsabilité. [...] »

Nous avons ici une approche intégrée dans le sens où le développement économique et la protection de l'environnement ne sont pas perçus comme antinomiques. Au contraire, la compatibilité entre croissance économique et protection de l'environnement repose sur la technologie et la responsabilité environnementale, ce qui constitue un signe clair que le candidat Sarkozy, contrairement à une personne comme Jacques Chirac, qui était encore président à l'époque de ce discours, ne ferait pas reposer le développement durable sur un bouleversement complet des modes de consommation et de production, mais davantage sur de lentes évolutions des tendances existantes.

4) Discours du président de la République à l'occasion de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement (25 octobre 2007) - extraits

« [...] Le Grenelle n'est pas une fin en soi mais un commencement. [...]

[...] Je propose que, pour tous les grands projets, par exemple ceux soumis à enquête publique, la décision négociée « à cinq » se substitue à la décision administrative.

[...] C'est un changement complet dans la logique de décision gouvernementale. C'est une révolution dans la méthode dont on mesurera les implications dans quelques années, et je vous propose de donner aux organisations non gouvernementales environnementales leur place dans nos institutions, et notamment au Conseil économique et social. [...]

[...] Premier principe: tous les grands projets publics, toutes les décisions publiques seront désormais arbitrées en intégrant leur coût pour le climat, leur « coût en carbone ». Toutes les décisions publiques seront arbitrées en intégrant leur coût pour la biodiversité. Très clairement, un projet dont le coût environnemental est trop lourd sera refusé.

Deuxième principe, nous allons renverser la charge de la preuve. Ce ne sera plus aux solutions écologiques de prouver leur intérêt. Ce sera aux projets non écologiques de prouver qu'il n'était pas possible de faire autrement. Les décisions dites non écologiques devront être motivées et justifiées comme ultime et dernier recours. C'est une révolution dans la méthode de gouvernement de notre pays totale, et nous allons appliquer immédiatement ce principe à la politique des transports. [...]

[...] Les Français ont le droit de savoir. Ils ont le droit de connaître la vérité sur les menaces d'aujourd'hui et de demain. Ils ont le droit de se faire leur propre opinion.

C'est une demande forte du Grenelle. Nous allons donc créer un droit à la transparence totale des informations environnementales et de l'expertise. Toutes les données, sans exception, seront désormais communicables, y compris sur le nucléaire et les OGM. [...]

[...] Assimiler la politique écologique à un « retour en arrière », c'est une imposture. Les plus grandes pollutions s'observent au moins autant dans les pays riches que dans les pays pauvres. Les plus grands agresseurs du climat sont des pays riches et des pays pauvres. Et soyons réalistes. Il est peine perdue de tenter de convaincre les pays en développement qu'ils doivent rester durablement pauvres parce que la croissance leur serait interdite. Et il est peine perdue de tenter de convaincre les Français qu'ils doivent vivre dans la pénurie pour le bien-être des générations futures.

L'enjeu, c'est d'investir massivement pour créer les conditions de la croissance de demain. Nous allons donc décider d'un grand programme national de développement durable. [...]

[...] La solution n'est pas dans l'accumulation des dépenses publiques et des taxations. Nous allons réussir par l'investissement. D'abord l'investissement dans la recherche, dans le progrès technologique, dans le progrès comportemental. Innovation, inventivité. Nous allons engager un milliard d'euros sur quatre ans pour les énergies et les moteurs du futur, la biodiversité, la santé environnementale. Là où nous dépensons un euro pour la recherche nucléaire, nous dépenserons le même euro pour la recherche sur les technologies propres et sur la prévention des atteintes à l'environnement. Nous voulons être exemplaires des deux côtés. [...]

[...] Et l'État sera précurseur. Dès 2008, tous les ministères et toutes les administrations feront leur bilan carbone et engageront un plan pour améliorer de 20 % leur efficacité énergétique.

Dès 2008, le code des marchés publics sera réformé pour que les clauses environnementales ne soient plus une faculté mais une obligation.

Dès 2008, tous les projets de bâtiments publics respecteront les meilleures normes de performance énergétique.

Et dès 2009, tous les nouveaux véhicules des administrations devront être propres. [...]

[...] Il faut aussi cesser de concevoir la fiscalité écologique comme un instrument pour financer les dépenses supplémentaires de l'État.

Alors je prends un engagement : les prélèvements du Grenelle iront au financement du Grenelle. [...]

[...] Une politique de développement durable ne peut plus être une politique qui ignore l'enjeu de la santé environnementale. [...]

[...] La priorité doit être donnée aux plus faibles. Toutes les familles dont les enfants souffrent de maladies environnementales recevront la visite d'un expert pour analyser le niveau de pollution dans leur habitation. [...]

[...] Je veux que la justice sociale soit un principe effectif. Nos décisions ne doivent pas induire une détérioration de la situation des plus faibles. Ils doivent au contraire en être les premiers bénéficiaires. Toutes les normes environnementales ou les mesures fiscales devront être en accord avec le principe de réduction des inégalités. [...] »

Il s'agit de loin du discours le plus important du président Sarkozy à propos du développement durable, à un moment clé où le président français devait apporter une conclusion après plusieurs mois d'un long processus de consultation mené par les groupes de travail du Grenelle. C'est le plus long de tous les discours prononcés par le président français sur le sujet, le plus articulé et celui dans lequel la dimension intégrative du développement durable apparaît le plus clairement.

Une partie du discours est une réaffirmation de positions prises précédemment : la responsabilité de l'État dans la promotion du développement durable, la politique climatique en tant que priorité, le progrès technologique comme l'un des moteurs principaux du développement durable, le rôle actif des ONG dans la SNDD, le développement durable comme opportunité économique, etc. Une autre partie est reprise des propositions des groupes de travail, dans la mesure où le discours était censé être la partie conclusive de cette phase du Grenelle, avec le message clair que les parties prenantes étaient au cœur du processus. Mais il y a également une partie du discours qui révèle à la fois une position assez nouvelle du président Sarkozy et qui est en décalage par rapport aux conclusions des groupes de travail : l'accent est mis sur la justice sociale et la compatibilité entre les mesures de protection environnementale et la réduction des inégalités, alors que rien dans les conclusions des groupes de travail ne laisse apparaître cette articulation entre les dimensions sociales et environnementales du développement durable. Cela est d'autant plus frappant qu'à la suite des conclusions du Grenelle, aucun élément concernant la justice sociale et les inégalités n'est apparu dans les discours (tout au moins publics) des parties prenantes.

5) Présentation du projet de fonds d'investissement stratégique (doté de 20 milliards d'euros), une composante de la réponse gouvernementale à la crise financière de 2008 (20 novembre 2008) - extraits

« [...] Face à la crise actuelle, nous avons deux stratégies possibles : celle qui a toujours été adoptée au cours des crises précédentes, et qui consiste essentiellement à attendre des jours meilleurs en appliquant des mesures d'austérité en attendant. [...] Les mesures d'aus-

térité ne sont pas d'une grande aide dans les épisodes de récession : elles ne font qu'aggraver la situation. [...] Il y a une autre stratégie, que je propose pour la France : tirer parti de l'opportunité de la crise pour accélérer les changements dans notre pays et le rendre plus fort après la crise qu'il ne l'était avant. Nous sommes en train de travailler sur un plan reposant sur les infrastructures dont nous avons absolument besoin, sur la meilleure manière de rendre concret le concept de développement durable, parce que la préservation des équilibres environnementaux n'est pas un risque pour nous mais une opportunité. Je crois en la croissance durable et notamment aux énergies renouvelables. Nous allons investir dans la recherche, l'innovation, la formation et l'éducation. Nous n'allons pas rester passifs dans cette situation ».

On considère souvent que dans les périodes de troubles économiques telles que la crise financière démarrée en 2008, les réformes en matière de durabilité du développement risquent d'être suspendues. Si ce n'est à long terme, la protection de l'environnement et la croissance économique sont supposés être antinomiques au moins à court terme. C'est pourquoi des mesures à court terme pour gérer une énorme crise économique ne sont pas censées être compatibles avec des réformes environnementales ambitieuses nécessitant une refonte profonde des composantes de la croissance économique. Mais ce point de vue n'est pas partagé par tout le monde. Certains soutiennent l'idée selon laquelle la crise est la meilleure opportunité pour accélérer la transformation de l'économie mondiale : si l'enjeu est une réforme complète du système financier, pourquoi ne pas considérer que l'enjeu est également une réforme profonde du système capitaliste dans son ensemble, une réforme qui pourrait intégrer le développement durable comme nouveau paradigme pour les modes de consommation et de production ? Puisque la période est favorable à l'intervention publique, et puisque les observateurs sont presque unanimes pour dire que cette intervention devrait prendre la forme d'investissements publics massifs pour relancer la dépense globale et épargner au monde une crise du type de celle des années 1930, la crise actuelle apparaît comme une opportunité idéale pour les États partout dans le monde pour réorienter la croissance vers les priorités du développement durable.

Cette opinion semble partagée par le président Sarkozy, comme le révèle cet extrait d'un discours très récent. De manière intéressante, le discours reprend l'opinion selon laquelle le processus du Grenelle, loin d'être mis en danger par la crise financière, est plus que jamais nécessaire pour renforcer l'économie et la mettre sur la trajectoire de la durabilité. Le président français n'aurait pas pu exprimer plus clairement l'idée que selon lui, le développement durable est un projet sociétal soutenu par l'ambition de changer la manière dont le monde fonctionne.

Finalement, le discours du président de la République française sur le développement durable semble avoir beaucoup évolué au cours des dernières années, pour atteindre un certain niveau de cohérence alors que le processus du Grenelle

est maintenant bien avancé. Le discours est extraordinairement ambitieux, à un point tel que l'on pourrait même dire que le président français est quelque peu en avance sur les parties prenantes du Grenelle dans sa manière de prendre en compte les trois dimensions du développement durable, surtout la dimension sociale qui paraît avoir été laissée de côté dont les conclusions finales du Grenelle.

Une dernière remarque concernant ce qui est souvent décrit dans les médias (quelle que soit leur orientation idéologique) comme l'une des principales caractéristiques du « style Sarkozy » : le pragmatisme. Contrairement à son prédécesseur Jacques Chirac, qui avait souvent tendance à adopter une approche moralisatrice par rapport aux questions écologiques, Nicolas Sarkozy paraît plus enclin à ramener les questions de développement durable à des politiques concrètes.

Le ministre Jean-Louis Borloo

Pratiquement personne ne nie le fait que depuis qu'il a pris le pouvoir en mai 2007, Nicolas Sarkozy personnifie une approche monopolistique de l'exercice du pouvoir. Mais pour ce qui concerne la mise en œuvre de la SNDD, il s'appuie largement sur le principal ministère impliqué par le processus du Grenelle : le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable (MEDAD), un grand ministère englobant l'écologie, l'énergie, les transports, la planification urbaine et l'aménagement du territoire. Jean-Louis Borloo est à sa tête, avec le statut de ministre d'État (numéro 2 du gouvernement), un message clair envoyé par le gouvernement de l'intention de mettre le développement durable au cœur des politiques publiques. Nous nous intéressons ici à certains discours clés prononcés par Jean-Louis Borloo au cours de la préparation et de la mise en œuvre du Grenelle.

1) Présentation de la stratégie et des orientations du MEDAD (20 juin 2007) - extraits

« [...] Il y a une demande de responsabilité. Les Français comprennent quelles sont les urgences actuelles : le réchauffement climatique, l'épuisement des ressources, l'extinction des espèces. [...] Ils comprennent qu'il y a des menaces nouvelles et sérieuses pour leur santé. [...]

[...] Il y a également une demande de compétitivité économique : les pays qui auront pleinement intégré le développement durable dans leur modèle économique seront demain les plus compétitifs. Je veux insister sur ce point : l'écologie a toujours été considérée comme un obstacle aux activités économiques, mais elle est en train de devenir au contraire un atout majeur dans l'économie mondiale. [...]

[...] Il y a finalement une demande de solidarité : solidarité envers les plus démunis qui sont les premières victimes de l'épuisement des ressources. [...] Solidarité envers les pays les plus pauvres qui ne devraient pas avoir à souffrir de nos propres insuffisances. [...] Solidarité entre les générations ; ceux qui nous suivront jugeront notre capacité à prendre des décisions courageuses. [...]

[...] Le développement durable concerne la croissance, le pouvoir d'achat et donc la cohésion sociale. [...]

[...] Le MEDAD n'a pas été conçu dans le but de faire des réformes, mais dans un but d'efficacité. [...] C'est pourquoi les questions écologiques sont désormais placées sous l'autorité d'un ministère qui a un réel pouvoir de décision dans tous les domaines pertinents. [...] Nous devons mettre le développement durable au cœur de toutes nos politiques. [...]

[...] L'une de nos priorités est de mettre en place une gouvernance internationale pour les questions environnementales; le transport aérien a sa propre organisation internationale, le transport maritime a sa propre organisation, même le transport routier a son organisation, mais les questions de développement durable n'ont pas leur propre organisation. [...]

La désignation de Jean-Louis Borloo en tant que numéro deux du gouvernement était une affirmation claire de la volonté politique d'établir une rupture avec les habitudes institutionnelles passées consistant à répartir les compétences en matière de développement durable entre plusieurs ministères. Sans équivalent dans aucun autre pays, le MEDAD est une sorte de super-ministère en charge du contrôle de la SNDD. Il faut noter que d'un point de vue strictement institutionnel, l'intégration des trois dimensions du développement durable dans un seul ministère ne peut pas être complète, dans la mesure où les questions de solidarité restent du domaine de compétence du Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité. Néanmoins, on peut considérer que le discours repose sur une approche intégrée, prenant en considération les dimensions environnementales, sociales et économiques du développement durable avec le même niveau d'ambition que celui perçu dans les discours du président Sarkozy. On peut également noter que la conception intégrative retenue par Borloo repose sur la dynamique des liens entre les trois dimensions : la compétitivité économique et la croissance économique sont totalement dépendantes de la capacité à intégrer l'écologie dans toutes les décisions économiques ; et la cohésion sociale est liée à la croissance économique par le biais de la capacité à créer de la richesse (même si le discours n'aborde pas la question de savoir comment cette richesse peut être répartie équitablement). Mais comme souvent lorsqu'il est question de la manière dont est perçue la dynamique entre ces trois dimensions, les liens entre les composantes sociales et environnementales du développement durable sont laissés de côté, comme si elles ne pouvaient pas être directement liées l'une à l'autre, et comme si elles étaient de par leur nature profonde dans une dépendance ultime à la croissance économique (une conséquence étant qu'aucune mesure concrète n'apparaît dans les conclusions du Grenelle à propos de la manière d'aborder les défis de la dimension socio-environnementale du développement durable).

Il y a une autre ambition intégrative dans le discours de Borloo, qui peut être considérée comme un héritage de l'ère Chirac : la réaffirmation du besoin d'une Organisation mondiale de l'environnement. De même que certains considèrent

comme inefficace le fait de répartir les compétences en matière de développement durable entre plusieurs ministères d'un gouvernement, sans possibilité de coordonner leurs actions, nombreux sont ceux qui pensent que la gouvernance internationale actuelle dans laquelle les questions de développement durable sont abordées par des organisations internationales différentes (l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation internationale du travail, la Banque mondiale, etc.), sans aucune capacité de coordination, ne peut pas être efficace. Le gouvernement français sous l'autorité de Jacques Chirac fut l'un des promoteurs fervents d'une Organisation mondiale de l'environnement capable d'intégrer et de coordonner les actions et les mesures prises jusqu'ici à différents niveaux de compétence dans différentes organisations. C'est également le cas du gouvernement français actuel, même si ce projet ne peut pas être considéré comme faisant partie de ses priorités.

2) Discours devant le Parlement pendant le Grenelle (3 octobre 2007) - extraits

« Tout le monde comprend que les ressources et l'espace ne sont pas illimités, et qu'afin de continuer à faire augmenter les capacités de production et les niveaux de vie, nous avons besoin de modifier notre mode de développement. C'est ça le développement durable: certainement pas continuer comme avant, mais pas non plus l'idéologie de la décroissance. [...]

[...] Je ne veux pas préempter les conclusions de la table ronde finale qui sera tenue à la fin octobre, mais certaines orientations consensuelles sont déjà évidentes. [...]

1. Nous avons besoin de révéler le potentiel de croissance de certains secteurs. [...]

2. La protection de l'environnement ne peut pas devenir un prétexte à une augmentation de la taxation. [...] Toute nouvelle taxe doit être compensée de sorte que le fardeau fiscal global reste le même. [...]

3. Nous ne pouvons pas laisser les gens dans une impasse, en leur demandant de passer à d'autres modes de transport sans leur proposer des alternatives efficaces et crédibles. [...] Cela implique de prendre des décisions dans un cadre global et cohérent. [...]

4. Tous les participants sont d'accord avec l'idée que seules des mesures proches du terrain permettront de modifier les comportements profondément. Les grands principes, les objectifs ambitieux, la bonne volonté ne pourront jamais remplacer des réalisations concrètes comme des moyens de transport publics. [...] »

Avant les conclusions des groupes de travail du Grenelle, cette intervention est intéressante dans le sens où elle permet de tester la capacité intégrative du discours face au problème de l'articulation de mesures concrètes avec une stratégie de développement durable ambitieuse. Trois conclusions peuvent être tirées de cet extrait :

- D'après le ministre, toute solution doit être pragmatique et efficace afin d'être durable.
- Toute solution trop coûteuse (en termes monétaires aussi bien que psychologiques) court le risque d'être rejetée par les acteurs impliqués.
- Le ministre ne veut pas préempter les conclusions du Grenelle, mais définit par avance les priorités de la stratégie future. C'est l'une des principales controverses du Grenelle, les parties prenantes accusant le gouvernement d'avoir sa propre stratégie, quelles que soient les conclusions du Grenelle.

On peut également noter qu'une fois de plus, rien n'apparaît concernant l'articulation entre les dimensions environnementales et sociales du développement durable.

3) Discours sur le projet de loi concernant la mise en œuvre du Grenelle (8 octobre 2008)²

« [...] Le Grenelle est essentiellement un diagnostic de notre société, de nos modes de consommation et de production, de notre organisation territoriale, de notre gouvernance, de nos objectifs et des moyens pour les atteindre. Et c'est également une conviction sur une méthode: aucune composante sociale n'a la capacité de faire ce diagnostic seule, encore moins de trouver des solutions appropriées selon le diagnostic[...]

[...] Ainsi le Grenelle est la plus grande opération de radiographie collective et démocratique jamais entreprise dans un pays occidental [...]

[...] Laissez-moi vous dire que la crise financière dont nous sommes témoins implique que nous passions nécessairement à une autre forme de croissance. [...] Les enjeux écologiques sont au cœur de la compétitivité. [...] Ne vous y trompez pas, le marché ira plus vite que nous sur ces questions, et nous devons soutenir nos entreprises dans ces changements. »

Il n'y a rien de très nouveau dans ce discours comparé aux précédents, mais deux confirmations qui viennent comme une « consécration » officielle à cette étape du Grenelle :

- Le cœur de la nouvelle SNDD est la croyance dans la compatibilité intrinsèque entre la révolution écologique demandée par le gouvernement et la durabilité à long terme de la croissance économique. Cette croyance va jusqu'à concevoir la compétitivité comme étant essentiellement dépendante de la capacité de l'économie et de la société à adopter le développement durable comme nouveau paradigme.
- Au cours du processus du Grenelle, et entre les premiers discours du président Sarkozy sur l'idée d'une consultation nationale sur la SNDD deux ans auparavant, et les derniers discours traçant les premières conclusions du Grenelle, la dimension sociale du développement durable a été complè-

2. www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/08.10.2008_PJL_Grenelle_Environnement_cle01fea7.pdf

tement perdue. Non seulement l'interaction entre les dimensions sociales et environnementales du concept de développement durable, mais également les liens entre la capacité de croissance économique et la répartition équitable des fruits de la croissance. La stratégie française de développement durable (telle qu'exprimée au niveau officiel) semble désormais reposer exclusivement sur l'articulation entre la croissance à long terme et la protection de l'environnement, les deux étant considérées comme complémentaires plutôt que substituables.

S'intéresser au discours des deux principales figures politiques du gouvernement français en charge de la définition de la nouvelle SNDD n'est pas un exercice exagéré si l'on considère que l'une (le président) est la principale force motrice derrière le lancement du processus du Grenelle, et la seconde (le ministre en charge des questions de développement durable) est censée contrôler le processus au niveau politique. Cela ne signifie bien entendu pas qu'il n'y a pas d'autres voix significatives dans le gouvernement français en rapport avec les questions de développement durable, mais ces deux voix principales reflètent la tendance officielle, car il n'est pas concevable qu'une opinion très divergente puisse s'exprimer dans la sphère publique et avoir en même temps une réelle influence sur le processus de prise de décision.

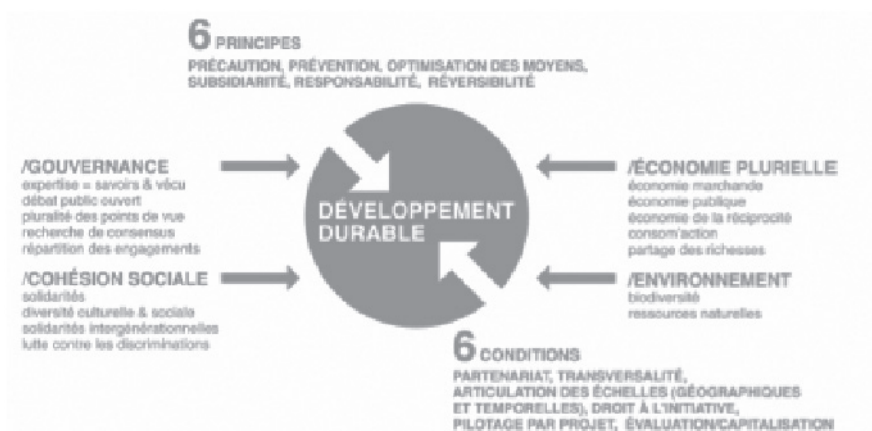
Mais dans la mesure où le système politique français est hautement centralisé, l'un des principaux défis du processus du Grenelle sera sa mise en œuvre au niveau de décision décentralisé, et la capacité à adopter les réformes appropriées aux échelons de décision locaux. Il s'agit donc maintenant de s'intéresser à ces niveaux de décision politique, pour voir s'ils sont compatibles avec le discours officiel du gouvernement, une manière de juger de la capacité institutionnelle à mettre en œuvre la stratégie du Grenelle. Nous nous intéresserons aux trois principaux niveaux de responsabilité politique : les régions, les départements et les municipalités.

Les autorités locales

a- Les régions

Les régions seront un facteur clé dans la mise en œuvre du programme du Grenelle, dans la mesure où elles sont en charge du contrôle des mesures en rapport direct avec la stratégie (concernant par exemple les réseaux de transport ou les programmes d'aménagement immobilier). Elles sont regroupées dans une association des régions françaises (ARF) composée de plusieurs comités, parmi

lesquels figure un comité pour le développement durable, l'environnement et l'Agenda 21. L'ARF a adopté en décembre 2006 un « manifeste tout un développement durable dans les régions françaises », qui souligne les principes essentiels de la stratégie de développement durable au niveau régional avant le Grenelle. Le manifeste³ fait preuve de manière surprenante d'une réflexion particulièrement documentée et avancée, dans laquelle apparaissent toutes les composantes d'une conception globalisante du développement durable. On trouve par exemple, en dehors de l'opinion répandue d'après laquelle l'écologie est une opportunité plutôt qu'une contrainte, l'idée beaucoup moins courante qu'« il y a souvent confusion entre protection de l'environnement et promotion du développement durable, un concept qui englobe les enjeux économiques, environnementaux aussi bien que sociaux ». En illustration d'une conception élaborée du développement durable, figure dans le manifeste le graphique suivant :



Sans trop entrer dans les détails de la manière dont les concepts peuvent s'articuler, notons juste que la stratégie décrite ici retient les trois dimensions du développement durable comme pertinentes, mais va bien au-delà :

- En enrichissant chacune des trois composantes de perspectives supplémentaires telles que la diversité culturelle pour la cohésion sociale ou la répartition de la richesse pour le pilier économique
- En ajoutant une quatrième composante à la conception du développement durable avec la gouvernance
- En définissant les conditions (6 conditions et 6 principes) dans lesquelles ses quatre composantes peuvent s'articuler au mieux.

3. http://www.arf.asso.fr/index.php/bibliotheque/developpement_durable/le_livre_blanc_du_developpement_durable_en_regions

Selon Didier Jouve, président du comité pour le développement durable, « avec ce manifeste, les régions veulent aller au-delà d'une simple liste de mesures. Elles souhaitent également construire une série d'indicateurs de progrès de manière à être capables de mesurer et de juger les résultats de leurs politiques, et d'être responsables des résultats auxquels elles parviennent ».

En accord avec ce pragmatisme et cette recherche d'efficacité, les régions ont émis des réserves sur le côté pragmatique du Grenelle, la principale concernant les moyens de financer ce « plan Marshall écologique ». Au moment où la première partie de la loi sur le Grenelle a été adoptée, les régions françaises ont posé la question de savoir si les engagements pris par le gouvernement étaient réalistes. Selon Didier Jouve, les moyens financiers correspondant à la fraction de ces engagements qui concerne directement les régions se montent à près de 62 milliards d'euros, une partie devant venir des budgets régionaux. D'après lui, « les régions sont prêtes à prendre leurs responsabilités, à condition qu'elles aient des ressources financières correspondantes ».

b- Les départements

De même que pour les régions, il existe une association des départements français (ADF) mutualisant les intérêts et les projets de ses membres. L'association a publié un « guide pour une action durable »⁴ en décembre 2007, dans lequel on trouve le même genre d'approche que celle promue par l'ARF (bien que moins développée et sans la même capacité à articuler des concepts complexes de manière cohérente) : nécessité de maintenir des capacités d'action au niveau local de manière pragmatique ; conception d'indicateurs de manière à être en mesure d'évaluer les progrès d'une stratégie de développement durable ; définition claire des responsabilités (y compris légales) des acteurs concernés.

c- Les municipalités

L'Association des maires de France (AMF) a également publié sa propre charte environnementale⁵ en novembre 2007, mais comme l'indique le titre, le principal objet de cette charte était de définir les domaines dans lesquels les municipalités peuvent avoir un rôle utile en termes de protection de l'environnement. Les domaines circonscrits par le texte sont les suivants : les économies d'énergie et le changement climatique ; les transports publics et l'urbanisme ; la protection des ressources naturelles ; la biodiversité ; l'environnement et la santé ; les politiques municipales écologiquement responsables. Pas un mot sur la dimension sociale

4. <http://www.departement.org/webdav/site/adf/shared/internet/ACCUEIL/DVPT%20DURABLE/janvier%2008%20-%20ADF%20GUIDE%20DE%20L%20ACTION%20DURABLE.%20Version%201%20du%205%20decembre%202007.pdf>

5. http://www.amf.asso.fr/documents/document.asp?REF_SPA=01&ID_DOC=8295&ref_arbo=100

du développement durable, malgré le fait que le terme de développement durable soit utilisé abondamment dans le texte.

On peut dire la même chose à propos d'un discours du président de l'AMF, Jacques Pelissard, prononcé en juin 2005⁶. Le discours (intitulé « Les maires, fantassins du développement durable ») avait pour objet de délimiter les capacités et les responsabilités des maires français en termes de politiques de développement durable. Tous les domaines pertinents relevés par Pelissard concernent des mesures telles que le traitement de l'eau ou la gestion des déchets, la question des politiques sociales n'étant pas abordée, et encore moins leur articulation avec les deux autres piliers du développement durable. Il faut cependant reconnaître que les politiques sociales en France sont essentiellement menées aux échelons départemental et régional, et que ce manque de considération pour la dimension sociale des politiques de développement durable à l'échelle municipale peut s'expliquer par le manque de moyens administratifs et financiers. Mais on peut également admettre qu'une politique de développement durable ambitieuse, destinée à transformer les processus de prise de décision et à renouveler le contenu des politiques au niveau de décision à la fois central et local, ne peut pas reposer sur des réflexes ou des traditions administratives.

Les organisations d'entreprises

Pendant la phase au cours de laquelle le développement durable était encore un concept émergent, l'idée était répandue que la marche vers un développement durable devrait se faire en dépit du comportement des entreprises. Aujourd'hui il y a un quasi-consensus sur l'idée que le développement durable n'est pas possible sans la participation active des firmes, pour la simple raison qu'elles sont au cœur des processus dont il dépend. Pour certains, cette idée va jusqu'à considérer que la promotion du développement durable se fera grâce aux firmes, dans la mesure où elles ont un intérêt évident à adopter la notion et à adapter leurs comportements en fonction si elles ne veulent pas être dépassées par leurs concurrents.

C'est l'approche adoptée par le Medef, la principale organisation patronale en France. On trouve sur le site Web du Medef⁷ la trilogie de la définition englobante du développement durable, avec un accent mis sur le rôle des firmes dans chacune des trois dimensions. Ainsi l'efficacité économique est liée au développement durable par le biais de la compétitivité, l'idée étant que sur des marchés concurrentiels, les firmes peuvent se différencier de leurs rivales en adoptant des stratégies de développement durable. Dans la même perspective, l'équité sociale et le respect des parties prenantes aux activités des firmes (les clients, les fournisseurs, les employés, etc.) sont conçus comme une manière d'assurer le dévelop-

6. http://www.amf.asso.fr/documents/document.asp?REF_SPA=01&ID_DOC=8144&ref_arbo=100

7. http://www.medef.fr/medias/img/dd/51418_FICHER.pdf

pement durable des firmes, une sorte de situation gagnant-gagnant où le respect pour leur environnement social permet aux firmes de gagner le respect de leur entourage et une capacité renouvelée à croître. Finalement, la responsabilité écologique est perçue selon la même perspective, les firmes étant capables de tirer des gains d'une meilleure capacité à réduire leurs impacts sur l'environnement soit en réduisant leurs propres coûts (par des économies d'énergie par exemple), soit en maintenant une capacité à long terme à utiliser des ressources naturelles. Cette perspective utilitariste n'est pas surprenante de la part d'une organisation représentant les intérêts d'entreprises. Il est pourtant possible que le discours lui-même soit le résultat d'une approche utilitariste, plutôt que d'une réflexion mûre sur le concept de développement durable : ce serait alors un moyen de rallier à la cause du développement durable les responsables d'entreprises qui ne seraient pas déjà convaincus de la rationalité d'adopter des stratégies de développement durable comme modèle de développement. Cependant, le fait que les firmes aient eu une participation active au processus du Grenelle est un signe clair du fait qu'elles ont largement incorporé la nécessité d'intégrer le développement durable dans leurs stratégies.

Une enquête réalisée par l'Ifop (institut de sondage français) parmi les directeurs des départements de développement durable d'entreprises françaises (un échantillon de 38 personnes, enquête réalisée entre le 17 septembre 2007 et le 10 octobre 2007) a révélé un consensus sur l'utilité du Grenelle pour inverser certaines tendances négatives :

- L'implication des firmes dans le développement durable n'est pas suffisante
- Les firmes souffrent d'un manque de crédibilité pour s'appropriier les problématiques de développement durable
- Les firmes devraient aller au-delà de leurs obligations légales⁸ afin de promouvoir des obligations en termes de mise en œuvre et de résultats dans le domaine.

Les priorités définies par les responsables sondés étaient « l'intégration du développement durable dans la gouvernance d'entreprise », « l'engagement envers une publicité responsable et l'utilisation du développement durable sur une base sérieuse et informée, avec un contrôle déontologique », « le conditionnement de la vente de nouveaux produits à leur innocuité pour la santé », « l'efficacité énergétique, la gestion des déchets », « la sensibilisation des travailleurs aux questions de développement durable », « la complémentarité entre les mesures prises sur

8. Une loi appelée « nouvelle régulation économique » oblige depuis 2002 les grandes entreprises à publier chaque année un rapport sur leurs performances en matière de développement durable.

une base volontaire pour protéger l'environnement et les contraintes imposées par la réglementation ». Un résultat particulièrement intéressant de l'enquête est la manière dont les firmes exigent du Grenelle qu'il contribue à renforcer les mesures contraignantes (84 % y étaient favorables), l'idée étant de pouvoir évoluer dans un environnement institutionnel prévisible. Une autre conclusion qui peut être tirée de l'enquête est l'absence de considérations sociales dans les réponses, une absence qui se reflète dans les propositions émergeant des entreprises dans leur contribution au processus du Grenelle.

Les syndicats

La perspective adoptée par les syndicats articule les piliers du développement durable de manière différente, pour au moins une raison : l'axe social est une priorité pour eux, d'autant plus qu'ils considèrent que cette dimension est complètement négligée par les autres acteurs du développement durable. Sans surprise, ils mettent en relation cette dimension sociale avec les droits sociaux des travailleurs et le besoin de contrebalancer le pouvoir des responsables d'entreprises qu'ils considèrent comme un instrument de domination. Cette partie du discours des syndicats ressemble davantage à de vieilles revendications présentées sous de nouveaux atours qu'à des réflexions novatrices sur des problématiques émergentes.

Mais on peut cependant distinguer certaines caractéristiques originales dans le discours de chaque syndicat. Par exemple la CGT (extrême-gauche) a publié un document intitulé « Éléments de réflexion pour un développement durable » dans lequel apparaît de manière frappante un accent mis sur la dimension globale et internationale du développement durable, avec un intérêt particulier porté à la réduction des inégalités internationales et à la bonne gestion des biens publics mondiaux.

La CFTC (chrétienne) fait référence à un « développement intégral » plutôt qu'à un développement durable, le concept étant articulé autour de deux idées principales : les êtres humains sont au centre des processus de développement, de sorte que le futur de la planète doit être conçu selon la manière dont nous percevons le futur de l'humanité ; le progrès économique et social a un rôle décisif à jouer dans la perspective du développement durable, mais l'accumulation de biens matériels doit trouver des limites, et l'accent doit être mis sur la dimension culturelle, relationnelle et spirituelle du développement.

Une exception dans ce paysage syndical français est le syndicat FO (extrême gauche) qui ne fait aucune allusion au développement durable dans ses trois dimensions (tout au moins dans les documents auxquels nous avons eu accès), et qui propose sur son site Web un bref commentaire sur le fait que le développement ne peut pas être durable tant que les droits sociaux des travailleurs ne sont

pas protégés et continuent d'être sacrifiés aux intérêts des responsables d'entreprises.

Les autres acteurs qui ne sont pas directement impliqués dans le Grenelle

a- Le Conseil national pour le développement durable (CNDD)

Dans le discours du président de la République prononcé à l'occasion de la clôture de la première phase du Grenelle, on ne trouve pas un seul mot concernant le rôle que le CNDD pourrait jouer dans le processus. On trouve à la place la remarque selon laquelle « *la négociation 'à cinq' remplace la décision administrative sur tous les projets majeurs. [...]* ». On peut en déduire que le CNDD n'a pas été un acteur majeur dans le processus du Grenelle. Il a été de fait laissé de côté pendant le processus, au point que la composition des groupes de travail du Grenelle a été comparable à celle du CNDD, et que le gouvernement a souhaité renouveler la méthode de consultation. Avant le Grenelle, la question s'était posée de savoir quelle était la capacité de mobilisation du Conseil pour promouvoir une SNDD. La révision du processus de stratégie nationale en 2006 était censée être l'occasion d'améliorer la contribution du Conseil. Certains exprimaient l'idée que puisque le CNDD n'était pas composé d'élus, il n'avait pas la capacité d'influencer le gouvernement. On suggérait ainsi que le gouvernement et le Conseil devaient établir des groupes de travail conjoints pour procéder à la révision de la SNDD. On trouvait également dans les réflexions l'idée que, mis à part le CNDD, le gouvernement devait s'engager directement dans des pourparlers avec les parties prenantes pour faire avancer la SNDD. La question se posa alors de savoir comment engager dans les négociations un éventail de parties prenantes plus large que celui représenté au sein du CNDD. Les groupes de travail du Grenelle sont le résultat de ce projet de réforme institutionnelle, l'idée étant d'augmenter la capacité des parties prenantes à avoir un rôle actif dans la SNDD.

Le Conseil est désormais un forum de consultation chargé de donner des avis sur le processus de mise en œuvre du Grenelle. Par exemple, il a émis l'idée qu'après les conclusions du Grenelle, le processus de mise en œuvre ne devrait pas perdre de vue la SNDD renouvelée en 2006, afin de la prendre en considération dans ses développements.

Avant cette réforme institutionnelle et l'affaiblissement du rôle du CNDD, un certain nombre de prises de position du Conseil permettent de se faire une idée de la manière dont ses membres perçoivent la capacité intégrative de la SNDD. Concernant par exemple les indicateurs retenus pour estimer la situation en matière de développement durable en France, on trouve des commentaires selon

lesquels les indicateurs retenus ne correspondent pas aux objectifs de la SNDD, et qu'ils abordent séparément les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable, révélant ainsi la difficulté à définir les indicateurs permettant d'intégrer véritablement les trois piliers du développement durable. Dans un rapport de décembre 2003⁹, le Conseil indique que « la perspective adoptée pour les indicateurs proposés n'est pas claire ». Il regrette l'utilisation d'indicateurs classiques qui ne permettent pas de mesurer de nouveaux paramètres indissociables du développement durable, de même que l'absence de liens entre les objectifs de la SNDD et les indicateurs en question. Il est également fait mention de l'idée que les indicateurs doivent contribuer à promouvoir la participation de la société civile au processus de développement durable, et à susciter de nouveaux comportements de la part des parties prenantes. Au-delà des indicateurs statistiques, le Conseil souligne qu'il est important pour les citoyens de percevoir la manière dont ils peuvent être impliqués dans la SNDD, et que cette perception peut être améliorée à partir d'informations facilement lisibles et communicables.

b- Les partis politiques

Pour ce qui concerne les problématiques de développement durable et leur intégration dans le paysage politique, la France a suivi la trajectoire commune à de nombreuses démocraties de par le monde : l'émergence de partis écologistes avant la récupération progressive de leurs revendications par d'autres partis dans l'ensemble du spectre politique, de l'extrême gauche à l'extrême droite, à mesure que les enjeux environnementaux sont devenus plus prégnants et que les électeurs ont considéré ces enjeux avec un intérêt croissant. On trouve désormais des considérations sur le développement durable dans toutes les plates-formes politiques, mais les différences peuvent être substantielles d'un parti à un autre.

L'UMP (le parti du président Sarkozy) a élaboré un discours assez comparable à celui du Medef, et par conséquent assez différent de celui développé par le gouvernement et le président lui-même. Si nous prenons par exemple la plate-forme politique préparée pour les dernières élections générales tenues en 2007, on trouve la proposition selon laquelle

« le développement durable est un espoir. Un espoir de nouvelles opportunités commerciales pour certains secteurs comme l'agriculture ou le tourisme. Un espoir de nouveaux marchés pour certaines de nos firmes, d'autant plus que nous avons des champions industriels dans ce domaine. Un espoir d'énormes opportunités d'emplois. Un espoir pour une meilleure qualité de vie. Moins de pollution, moins de bruit, moins de déchets, un environnement plus propre et de plus beaux paysages ».

9. « Indicateurs du développement durable : lesquels retenir », CN développement durable, décembre 2003.

Apparaît clairement ici un accent mis sur l'articulation entre les dimensions économique et environnemental du développement durable, avec la conviction persistante (ou « espoir » dans ce cas) que protéger l'environnement peut créer de nouvelles opportunités d'investissement (et implicitement de consommation pour générer ces besoins d'investissement), et finalement de nouvelles opportunités de création de richesses et d'emplois. Dans cette perspective, le développement durable n'est jamais associé à aucune sorte de contrainte imposée soit par des limites de ressource naturelles, soit par des nécessités de redistribuer la richesse entre différentes catégories de la population, ou par quoi que ce soit d'autre qui puisse résulter des difficultés à articuler les trois dimensions du développement durable. La même idée apparaît plus loin dans cette plate-forme de manière légèrement différente :

« Notre objectif est que l'adoption de comportements respectueux de l'environnement n'implique aucun coût supplémentaire pour les ménages ou les firmes. De sorte que l'écologie sera accessible à tout le monde ».

Il y a implicitement dans cette proposition l'idée que le développement durable peut être le résultat d'ajustements spontanés sur les marchés, dans la mesure où dans une situation où la protection de l'environnement génère des bénéfices sociaux sans aucuns coûts privés supplémentaires, un économiste peut prévoir que les comportements sous-jacents à cette évolution seront adoptés spontanément. On pourrait au passage faire remarquer le paradoxe selon lequel des ajustements spontanés sur les marchés n'ont pas besoin de plate-forme politique de ce genre ou d'impulsion politique d'aucune sorte pour émerger, mais il s'agirait là d'un autre débat.

Avec cette conception du développement durable, nous sommes loin de la perspective humaniste et plutôt idéaliste promue par Jacques Chirac, qui contribua beaucoup à intégrer les problématiques de développement durable dans la plate-forme politique du RPR. Nous sommes même loin du discours du président Sarkozy qui, comme nous l'avons dit précédemment, ne néglige aucune des trois dimensions du développement durable (la dimension sociale étant totalement absente du discours de l'UMP).

Le parti socialiste (PS) a soutenu la loi « Grenelle 1 » proposé par le gouvernement, fait à voter en faveur du projet de loi au Parlement en octobre 2008. Mais il a fait en ajoutant de nombreuses critiques concernant le « manque d'ambition » du processus du Grenelle en comparaison des enjeux du développement durable. Selon le PS, il y a un véritable besoin de transformation du modèle de développement dans une perspective de long terme. Ce qui signifie que le développement

durable ne peut être promu que par davantage de régulation gouvernementale, plutôt que par des mécanismes de marché comme le conçoit la perspective de l'UMP. Pour ce qui concerne le rôle du progrès technologique et sa capacité à répondre aux enjeux actuels du développement durable, à conviction du PS et que toute forme de progrès doit être soumise à un débat démocratique, surtout dans le domaine de l'énergie nucléaire et des organismes génétiquement modifiés.

Le PS a proposé une plate-forme politique¹⁰ conçue comme une conceptualisation parallèle du développement durable et du socialisme. On y trouve les propositions suivantes :

« Le développement durable est l'inverse du libéralisme économique, qui combine la loi du profit à court terme et la destruction de notre environnement. C'est le socialisme de demain. [...] Le libéralisme économique entraîne des externalités négatives, des déchets que notre planète ne peut plus recycler, des pollutions qui affectent la santé humaine. Le socialisme repose sur une présence forte de l'État, un soutien à l'innovation et à l'accomplissement individuel, une régulation pour une répartition plus égalitaire de la richesse, et une application des principes pollueur-payeur et de précaution. Le libéralisme économique entraîne l'épuisement du capital naturel au bénéfice de certains. [...] Le socialisme est la protection des travailleurs exploités, la protection de la nature exploitée, la satisfaction des besoins actuels sans oublier les besoins des générations futures. [...] ».

Le développement durable est donc ici directement associé au projet socialiste, et l'idée principale est de combiner une dimension individuelle et collective du développement, et de faire en sorte que la richesse créée soit répartie de manière égalitaire entre individus, territoires et générations. Cette conception du développement durable rappelle clairement celle caractérisée par des cercles concentriques plutôt que des cercles chevauchés représentant les trois dimensions du développement durable. L'axe économique du développement doit être conçu comme un instrument pour atteindre les buts des deux autres dimensions (sociales et environnementales) :

« Le PIB mondial augmente, mais à un coût social et environnemental élevé. Quelle est cette conception de la richesse qui considère la croissance de l'économie sans tenir compte des pollutions ou des déchets ? [...] Le PIB ignore l'épuisement des ressources naturelles et les inégalités sociales. [...] Il ne tient pas compte de véritables richesses telles que la santé physique et mentale de la population, l'existence d'associations caritatives et de travailleurs bénévoles. [...] La croissance du PIB est un indicateur faussé. [...] Il doit être remplacé par un indicateur de développement durable ou de bien-être ».

Finalement, l'approche du PS trouve clairement ses racines dans la conception de la soutenabilité forte du développement durable, dans la mesure où l'État doit tenir le rôle consistant à définir le contenu de la croissance, à contrôler les

10. « Construisons notre avenir, le développement durable », 2006.

marchés et à limiter les possibilités de consommation. Les trois instruments principaux pour assumer ce rôle étant les investissements publics, les lois et les réglementations, et les taxes écologiques.

Le Modem (au centre du spectre politique) fut créé en 2007 après l'élection présidentielle, pour remplacer l'UDF alors troisième force politique en France. Corinne Lepage, membre fondatrice du parti, fut ministre de l'Environnement dans un gouvernement précédent, et fait partie des acteurs principaux tentant de transformer le Modem en un parti du développement durable : « Dans le contexte actuel, je ne crois plus à l'idée d'un axe environnemental au sein d'un parti politique. Tous les programmes politiques doivent être complètement révisés ».

Dans son discours de clôture du congrès fondateur du Modem du 2 décembre 2007¹¹, François Bayrou, président du parti, déclarait :

« Nous avons un projet de développement humain et de croissance durable. [...] Nous faisons nôtre l'idée de durabilité. [...] Un problème crucial jamais abordé est celui du droit des générations futures, de ceux qui ne sont pas encore nés. [...] Un autre problème fondamental est le développement des éco-industries, pour faire que l'idée de développement durable soit liée à des mesures concrètes. [...] Finalement, il y a la question des déficits publics. [...] Il faut retenir comme priorité nationale que notre dette n'augmente pas comme elle le fait actuellement. [...] ».

Le Modem est l'un des seuls acteurs politiques à mettre l'accent sur la dimension intergénérationnelle du développement durable, et l'un des liens les plus concrets entre les générations est la dette publique, un fardeau que les générations actuelles transfèrent en permanence sur les générations futures. Il est également frappant de constater que les principales figures politiques de ce parti ont toujours pour souci de lier les questions de développement durable à des mesures concrètes, qu'il s'agisse de la gestion de la dette publique ou des subventions aux éco-industries, plutôt que de se focaliser sur un discours ambitieux mais potentiellement irréaliste. Une autre caractéristique du discours est qu'il est centré sur quelques problèmes clés au cœur du projet politique du parti, et qu'il ne tente pas d'englober toutes les dimensions du développement durable. Le résultat est que l'on ne trouve aucune allusion aux dimensions socio-économique et socio-environnementale du développement durable dans le discours.

Les partis d'extrême-droite et d'extrême-gauche proposent des discours qui sont de manière générale en réaction aux propositions des autres partis, comme une manière de réaffirmer leur spécificité politique. Par exemple, on trouve dans le discours du Front National (FN) l'idée que le développement durable a été accaparé en tant que projet politique par les organisations écologistes et d'extrême gauche, qui sont de fait accusées de promouvoir une perspective politiquement

11. Disponible sur www.modem.fr.

biaisée de la problématique. Selon le FN, il n'y a par exemple aucun lien entre la protection de l'environnement et les questions d'inégalité ou de droits de l'Homme: « L'intégralité de la composante soi-disant sociale du concept de développement durable doit être considérée avec méfiance », est l'une des propositions frappantes que l'on trouve dans les positions du parti. De manière évidente, le développement durable est un problème principalement environnemental pour le FN.

Pour ce qui concerne les partis d'extrême gauche (le Parti communiste, la Ligue communiste révolutionnaire, parmi d'autres), on trouve des éléments cohérents avec ce que nous avons dit du discours des syndicats d'extrême gauche. Les trois dimensions du développement durable sont articulées avec la priorité accordée à la dimension sociale (réduction des inégalités sociales, défense des droits des travailleurs, etc.), de sorte que la dimension environnementale apparaît presque comme une question annexe, plus ou moins étroitement connectée aux autres.

Conclusion

Deux conclusions peuvent être tirées de cette brève étude des discours des principaux acteurs impliqués dans le débat sur le développement durable en France. La première est que le contenu, la structure et la présentation du discours sont largement dépendants de la position des acteurs respectifs. Ce qui signifie que l'articulation entre les trois dimensions du développement durable présente des caractères presque infiniment variés selon le profil idéologique des acteurs concernés. Ce qui explique probablement pourquoi on ne trouve pas (en France tout au moins) de catégorie d'acteurs sociaux n'ayant aucun discours sur le développement durable: la plasticité du concept en fait un candidat parfait pour articuler un discours sur la manière d'améliorer le fonctionnement du système social; dans la mesure où le concept dans ses trois dimensions s'intéresse potentiellement à toutes les questions concernant l'organisation sociale, il est virtuellement possible de mettre en rapport n'importe laquelle de ces questions avec les préoccupations de développement durable. Ainsi nous trouvons des acteurs pour lesquels le développement durable est l'introduction des préoccupations environnementales dans le processus de croissance économique par le biais du progrès technologique (le Medef, l'UMP), les logiques de marché étant ici au cœur du processus par lequel les firmes répondront à une demande croissante de biens et services respectueux de l'environnement. Pour d'autres, le développement durable signifie une transformation radicale des modes de consommation et de production, soumettant la croissance économique à des limites dues à la nécessité d'éviter l'épuisement de ressources rares et de réduire les inégalités (les partis de gauche). Le développement durable peut également être conçu comme la voie vers une société égalitaire,

la nature étant l'un des nombreux éléments devant être traité sur un pied d'égalité avec les acteurs sociaux (les partis ou les syndicats d'extrême gauche).

La deuxième conclusion est que plus les acteurs concernés sont loin du niveau où les mesures destinées à promouvoir le développement durable sont mises en œuvre, plus leur discours est intégratif, dans le sens où les trois dimensions du développement durable y sont articulées. L'un des discours les plus ambitieux dans le paysage politique français est celui du président Nicolas Sarkozy, dont la responsabilité est de délimiter une stratégie globale pour tous les acteurs de la société française. Mais aux échelons locaux du processus de prise de décision, l'ambition du discours est souvent limitée par des considérations pratiques (souvent essentiellement financières), comme c'est par exemple le cas pour les autorités locales.

On peut en déduire que les défis du développement durable sont doubles. Premièrement, rendre possible et fructueuse la confrontation de discours aussi divers pour arriver à une conception cohérente et communément acceptée de ce que devrait être le développement durable. Deuxièmement, être capable d'aller au-delà de l'étape du discours pour mettre en œuvre des mesures et intégrer le développement durable dans les processus de prise de décision (les processus politiques et économiques, les processus individuels et collectifs, ...).

Si l'on s'en tient à ces deux perspectives, on peut considérer que la France a probablement atteint une étape décisive avec le Grenelle de l'environnement, un processus au cours duquel presque tous les acteurs potentiels du développement durable ont été invités à contribuer à un débat collectif dont la première ambition était de définir un consensus large sur les mesures prioritaires à adopter en vue de la promotion du développement durable. La première étape du processus est parvenue à un compromis qui, par définition, et pour chaque catégorie d'acteurs prise séparément, ne peut être que décevant s'il doit être comparé à chacun des nombreux discours tenus par les acteurs en question. Mais cette étape est indispensable avant d'atteindre celle de la mise en œuvre qui a commencé avec le vote du premier projet de loi sur le Grenelle en octobre 2008. Reste à voir maintenant dans quelle mesure cette seconde étape suscitera des réactions d'insatisfaction de la part des acteurs impliqués dans le Grenelle, dans la mesure où la mise en œuvre d'un programme aussi ambitieux sera inévitablement confrontée à de nombreux obstacles, et dans la mesure où, pour reprendre les mots Aristide Briand, la politique est l'art de combiner le souhaitable et le possible.

Annexe I : La Charte de l'environnement

- « Le peuple français,
Considérant :
Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;
Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;
Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;
Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;
Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;
Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;
Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,
Proclame :
- Article 1er. - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.
- Article 2. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.
- Article 3. - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.
- Article 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.
- Article 5. - Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.
- Article 6. - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.
- Article 7. - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.
- Article 8. - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte
- Article 9. - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.
- Article 10. - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France ».

Source : Legifrance

Résumé

Les autorités françaises présentèrent en 2003 la première stratégie officielle de développement durable. Ce premier programme fut mis à jour en 2006 pour se mettre en accord avec la stratégie européenne. Cependant, toute la stratégie fut révisée après l'élection présidentielle de 2007 dans un processus dynamique appelé « Grenelle de l'environnement ». Ce processus concerne un grand nombre d'acteurs, chacun ayant – au moins en théorie – une position sur la stratégie nationale de développement durable. Dès lors, le Grenelle est un parfait cas d'étude pour l'analyse du discours sur la stratégie nationale du développement durable en France. Deux conclusions ressortent de cette étude : le discours des acteurs est intrinsèquement dépendant de leurs positions et intérêts respectifs, ce qui signifie que l'on trouvera difficilement un discours intégrateur cohérent avec la conception à trois dimensions du développement durable. Cependant, plus les acteurs impliqués sont loin du niveau où l'on mesure le développement durable, plus leur discours est intégrateur.

Abstract

French authorities presented the first official sustainable development strategy in 2003. This first program was updated in 2006 to be brought into line with the European strategy. But the whole strategy was revised after the 2007 presidential election, as France engaged in a momentum process called "Grenelle of environment". This process involves a wide range of actors, each having (theoretically at least) a say in the definition of the national SD strategy. The "Grenelle" is then a perfect case study for analysing the discourse on the national sustainable development strategy in France. Two conclusions arise from this study: the actors' discourse is intrinsically dependent on their respective position and interest, which means that we seldom find an integrative discourse coherent with the three dimensional concept of sustainable development; however, the further the involved actors are from the level at which measures for promoting SD are implemented, the more integrated is their discourse.