



Redéfinir la prospérité – Jalons pour un débat public

Isabelle Cassiers et alii*

Editions de l'Aube, avril 2011, 282 p.

* Préface de Dominique Méda ; contributions de Christian Arnsperger, Philippe Baret, Tom Bauler, Robert Boyer, Isabelle Cassiers, Julien Charles, Larent de Briey, Jean De Munck, Isabelle Ferreras, Stéphane Leyens, Dominique Méda, Thomas Périlleux, Géraldine Thiry, Gaeëtan Vanloqueren et Edwin Zaccai.

VERSION NON FINALE (Pre-print)

Environnement, croissance et prospérité: Quelles figures d'intégration possibles ?

Tom BAULER et Edwin ZACCAI*

De nos jours, les modèles classiques de développement économique sont de plus en plus remis en question par les questions environnementales. Cette tendance s'observe tant du côté des critiques radicaux de l'économie que de celui des observateurs de l'histoire économique. Serge Latouche (2006) constitue un exemple typique. Jusqu'au tournant des années 2000, ses travaux offrent une critique du développement occidentalocentriste pour ensuite porter sur le concept de décroissance en France, le mode de vie étant devenu insoutenable pour l'environnement appelant à la « sortie de l'économisme ». De même, Gilbert Rist propose dans son ouvrage sur l'histoire du développement une critique de l'inadéquation de celui-ci avec les besoins humains et la justice sociale (Rist, 2003). En 2010, l'auteur introduit dans son dernier livre (2010) les impacts écologiques en tant qu'éléments centraux exigeant la révision des approches. Daniel Cohen (2009) livre quant à lui une réflexion dense et didactique sur l'histoire économique du monde¹, qui aboutit sur un problème devenu un lieu commun de notre époque : l'insoutenabilité écologique de la réplique du modèle intensif en ressources de l'Occident à des pays comme la Chine ou l'Inde. Il conclut en mettant l'accent sur la nécessité de rechercher des modèles alternatifs de création de richesse et de prospérité pour le monde. La Commission anglaise du Développement durable, sous la coordination de Tim Jackson (2009), met également en évidence l'impossibilité de « découpler » les impacts énergétiques de la poursuite d'un modèle de prospérité basé sur la croissance. Si certains

* Université Libre de Bruxelles (ULB), IGEAT, Centre d'Etudes du Développement Durable.

réformistes de l'économie insistent moins sur les questions environnementales, elles sont désormais devenues un lieu commun des réflexions de prospective en rapport avec le développement économique.

Partant de ce constat, ce chapitre traite de l'ajustement des théories et politiques relatives à la protection de l'environnement qui se sont positionnées face aux modifications de modèles de développement. Un point central de la réflexion concerne l'interprétation des relations entre croissance économique et protection de l'environnement. En effet, comme d'autres contributeurs, nous pensons que pour entamer une révision de la notion de prospérité, il est nécessaire d'accumuler des réflexions et analyses multiples sur le rôle et les conséquences de la croissance économique dans les modèles actuels de développement.

Pour clore ce chapitre, nous proposons une mise en perspective du sujet en nous focalisant sur les innovations en matière de gouvernance dans la politique environnementale. Nous cherchons ainsi, à partir du champ environnemental, à formuler une réflexion sur les modalités de transition vers d'autres dynamiques sociopolitiques, telle que celle envisagée par l'objectif de prospérité. Une attention particulière est portée aux innovations en matière d'instruments d'action publique tels que la prospective et la planification à long terme. En effet, au-delà des concepts, des mots d'ordre (« développement durable », « décroissance », etc.) ou des programmes politiques (comme les *Green New Deals*), il a été affirmé que le domaine progressiste « par nature » que serait la politique environnementale pourrait devenir un noyau expérimental pour une réforme plus large de nos sociétés, y compris de nos interprétations de la prospérité. Partant de cette hypothèse, il nous a paru intéressant de tirer un bilan actuel de ces tentatives.

Quelle que soient les façons dont la prospérité sera définie, la question de la croissance économique et de ses relations avec le type d'exploitation de ressources et d'impacts environnementaux se posera nécessairement. Des indicateurs spécifiques devraient être prévus, de façon fine, mais surtout des processus permettant un respect accru de l'environnement (par rapport à la situation actuelle) devraient être conçus. En effet, une redéfinition de la prospérité, en termes de projet politique et sociétal, passera inévitablement par une reconfiguration des mesures de cette notion. Celles-ci devront nécessairement améliorer le lien « comptable » entre les activités humaines et les impacts environnementaux générés.

1. Une diversité d'impacts environnementaux

L'expression « impacts sur l'environnement » agrège de nombreux phénomènes de nature et d'importance diverses. On distingue d'une part, l'utilisation de ressources renouvelables (eau, forêts...), ou non (pétrole) et d'autre part, les impacts (émissions, effluents, déchets, etc.) des activités humaines sur diverses composantes de l'environnement. Ces impacts sont eux-mêmes extrêmement variés. Ils peuvent être locaux (une pollution du sol), régionaux (pollution de l'air), voire mondiaux (dérèglements climatiques). En outre, certains sont en partie réversibles, comme le montre l'amélioration de la qualité des eaux de surface ou de l'air dans certains lieux, alors que d'autres ne le sont pas, dans un avenir prévisible en tout cas, tel que la disparition d'espèces ou l'appauvrissement de sols. Quand on se soucie des impacts des activités humaines sur l'environnement, on se penche généralement sur quatre variables : le type de ressources consommées, leur caractère critique (irremplaçable, indispensable), la nature et la gravité des conséquences des impacts ainsi générés. Or, les connaissances de ces

quatre niveaux – leurs inter- et rétroactions également – sont limitées. Ces limites de connaissance impliquent donc que des précautions soient prises lorsque surviennent des modifications dans les rapports entre l'homme et son environnement.

Face à cette diversité d'enjeux, la croissance des activités humaines n'est qu'un marqueur indirect et incomplet des atteintes à l'environnement. Ainsi, dans les pays industrialisés, le coût des consommations d'énergie représente quelques pourcents du PIB, alors que les impacts climatiques attendus de cette utilisation constituent une menace potentiellement catastrophique à long terme et un facteur de fragilité pour la croissance elle-même. À l'inverse, toujours dans ces mêmes pays, les services pèsent plus de la moitié du PIB et génèrent proportionnellement moins d'impacts que l'industrie et l'agriculture (même s'ils engendrent eux aussi des incidences environnementales en matière de transports et de gestion de bâtiments, notamment).

On peut cependant s'attendre à ce qu'une croissance d'activités, reflétée grossièrement par celle du PIB, débouche sur une augmentation des pressions sur l'environnement, si celle-ci est d'un ordre de grandeur important et se maintient pendant une longue période. Or, cette tendance propre aux pays industrialisés s'accélère, comme nous l'avons vu en introduction, à travers le monde.

Aujourd'hui, un clivage domine. D'une part, une série de *nuisances* surviennent telles que des pollutions de l'eau, de l'air, des accidents technologiques, etc. Pour ces problèmes, des solutions existent, même si elles ne sont ni automatiques ni complètes, sans être contradictoires par essence avec la croissance économique. Celle-ci permet, si elle est correctement mobilisée, de réaliser les investissements palliatifs ou réparateurs guidés par une politique industrielle et environnementale imposant des normes d'émissions ou de production de plus en plus ambitieuses.

En revanche, une consommation massive de *flux de matières* engendre des dommages environnementaux de taille : consommation d'eau, de sols et d'énergie, production de gaz à effet de serre. On évalue cette seconde catégorie, en millions ou milliards de tonnes à l'échelle mondiale. Si certains impacts de la croissance des activités de production peuvent être atténués localement (en particulier dans les pays du Nord) par des moyens de gestion plus écologiques, ces mesures ne suffisent pas, et de loin, à l'échelle mondiale. Au-delà de la question de la croissance économique, ce sont les modes de production et de consommation qui sont donc remis en cause : chaque européen « consommerait » au total et en moyenne 50 tonnes de matières par an, des composés chimiques sont à l'origine de déséquilibres des écosystèmes (acidification, nitrification) et les pays industrialisés émettent une grande partie des gaz à effet de serre. Parmi ces problèmes, l'augmentation de l'effet de serre est particulièrement préoccupante. Aujourd'hui, nul ne voit comment atteindre les objectifs de réduction d'émissions afin de limiter la hausse des températures mondiales à deux degrés. Pour ne prendre qu'un exemple, le Protocole de Kyoto incitaient les pays européens à diminuer leurs émissions de 7% en 20 ans (entre 1990 et 2010), alors qu'il faudrait au minimum les réduire de 20% dans les dix années suivantes (soit un rythme 4 fois supérieur jusque 2020) et de 90% au moins en 2050 par rapport aux niveaux de 1990 (Zaccaï, 2010a). Ce type de dégâts environnementaux peut donc clairement handicaper le développement économique sous sa forme actuelle, et sa poursuite, dans certaines régions du monde. Néanmoins, sur la question plus générale des compatibilités entre croissance et environnement,

les travaux des ces dernières décennies peuvent se répartir en trois positions, et c'est ce que nous examinons au moins suivant.

2. Trois positions sur la compatibilité entre croissance et environnement

Derrière la question des rapports entre croissance économique et environnement, peuvent être dégagées les positions suivantes : *une croissance opposée à l'environnement ; une croissance compatible avec l'environnement ; une croissance favorable à l'environnement*². Dans cette section, chacune sera illustrée par un ou deux courants ou œuvres emblématiques, et nous tenterons de les relier à leurs « programmes politiques » typiques. Cette typologie est schématisée dans le tableau 1, suivie d'une date typique d'apparition de cette position.

| <i>Environnement contre croissance</i> | <i>Croissance compatible avec l'environnement</i> | <i>Croissance favorable à l'environnement</i> |
|---|---|---|
| « The Limits to Growth » (1972) Simplicité volontaire et décommodification (années 70) Steady-state economics (années 70-80) Mouvement de la Décroissance (2000) « Prosperity without Growth » (2009) | Rapport Brundtland (1987) Politiques de découplage (années 90) Politiques de développement Durable (1992) Transition Management (2004) | Courbe environnementale de Kuznets (années 90) Ecologie industrielle (années 90) Modernisation écologique (fin des années 80) Green New Deals (2008) |

Tableau 1 – Classification d'approches et d'écoles environnementales selon 3 formes de relations entre croissance économique et environnement

2.1. Croissance économique opposée à la protection de l'environnement

Premièrement, le rapport *Halte à la croissance ?* (Meadows, et al., 1972) et les travaux postérieurs relatifs à la « décroissance » illustrent la position d'une croissance économique inconciliable avec la protection de l'environnement.

Traduit en français par *Halte à la croissance ?*, le rapport du Club de Rome publié en 1972, s'intitule plus clairement en anglais *The Limits to Growth*. Il constitue une référence incontournable dans les débats traitant des relations entre environnement et croissance économique. Dans les scénarios élaborés par ce rapport, les dynamiques de croissance de la production aboutissent systématiquement à des effondrements économiques et sociaux et ce, dès le milieu du XXI^e siècle. Deux éléments conduisent à ces bouleversements : l'insuffisance des ressources alimentaires pour nourrir une population en nette augmentation et les effets sur sa santé de la pollution générée par la production. Meadows (et al, 1972) considèrent la croissance économique comme problématique et prônent le modèle de *l'économie stationnaire* (EN : *Steady-state economics*), théorisé à cette époque par Herman Daly (1991). Ce dernier, l'un des chefs de file de l'économie écologique s'est inspiré de l'économiste John-

Stuart Mill, et des travaux de Kenneth Boulding (1981) qui ont posé les bases de l'économie évolutionniste. Plutôt que de rechercher une augmentation de la production, *l'économie stationnaire* prévoit d'utiliser les gains de productivité pour diminuer le temps passé à travailler afin stabiliser la consommation et/ou l'investissement. Il s'agit aussi dans ces approches de maintenir la population à un niveau stable via des mesures démographiques strictes. À l'inverse de certains économistes classiques du XIX^e siècle qui considéraient l'économie stationnaire comme une conséquence quasi-inévitable de la mécanique d'accumulation de richesses et de consommation de ressources rares, cette version contemporaine et environnementale l'érige en tant qu'objectif désirable à atteindre et cherche à l'encadrer par des systèmes de régulations politiques importants. Cet interventionnisme étatique et la nécessité d'y accoler des processus de gouvernance « économique-environnementaux » s'avèrent une constante dans les travaux préconisant une limitation de la croissance économique pour des raisons environnementales.

Parmi ces travaux, le terme « décroissance » est apparu en France dans les années 2000. Des auteurs établissent des analogies entre la décroissance et d'autres mouvements comme la simplicité volontaire, la décommodification, l'état stationnaire, voire l'écologie profonde. Latouche (2006) y voit non un idéal mais une nécessité de sortir de l'imaginaire de la croissance (et pas nécessairement de décroître économiquement, le terme moins parlant d'« a-croissance » ayant été émis), elle-même sous-tendue par un imaginaire économique occidental oppresseur des consciences et du monde. Sur le fond, les théories de la décroissance sont critiquées pour leurs difficultés pratiques. Il s'agit plutôt d'un mouvement d'idées et de mobilisations qui n'a pas de contours bien définis en termes de programme d'action.

Les ouvrages sur la décroissance se sont multipliés ces dernières années. Cette nouvelle vogue est notamment encouragée par les résultats peu prometteurs des politiques environnementales classiques ne parvenant pas à endiguer les conséquences de la croissance des flux environnementaux à l'échelle mondiale. A ce titre, plusieurs auteurs se rejoignent sur l'idée de mouvements de décroissance économique inéluctables à court terme compte tenu d'un prochain pic du pétrole, ou encore de l'affaiblissement des pays historiquement développés dans un monde plus multipolaire. Enfin, il existe une certaine continuité entre la décroissance « française » et certaines des conceptions de l'économie écologique (Martinez-Alier, et al., 2010), tandis que le terme de "*de-growth*" reste très peu utilisé dans le monde anglo-saxon.

2.2. Croissance compatible avec la protection de l'environnement

Un deuxième courant propose une interprétation différente des liens entre croissance et environnement. Il est illustré par le Rapport Brundtland (WCED, 1987) de la Commission mondiale des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CMED) et le concept de « découplage » qui régit actuellement une très large part de la configuration des politiques d'environnement.

Figure tutélaire du développement durable auquel il donnera définitivement son empreinte, le Rapport Brundtland prône une croissance nécessaire pour les pays en développement à condition d'assurer un meilleur partage des bénéfices parmi la population et un respect des conditions environnementales pour qu'elle soit durable. Autrement dit, il s'agirait d'une croissance adaptée aux contextes particuliers et qui serait socialement équitable et écologiquement soutenable. Comme on l'a évoqué plus haut, cette approche peut avoir des résultats dans une série de domaines liés aux différents types de nuisances, comme la pollution de l'air (hors effet de serre) et de l'eau, la gestion des déchets et des produits

toxiques, etc. Toutefois, même si ces concepts sont largement répandus, les politiques de développement durable qui s'en inspirent (de Rio à Johannesburg et au-delà) ne parviennent qu'à des succès mitigés, surtout à l'échelle du mondiale.

S'autonomisant progressivement du concept de développement durable, le découplage entre croissance économique d'une part et croissance des émissions polluantes d'autre part est devenu l'objectif prioritaire des politiques des pays de l'OCDE. L'UE s'y réfère à de multiples reprises. Ainsi, l'Agence européenne de l'environnement remarque que la productivité du travail en Europe (EU 15) a augmenté de 270 % entre 1960 et 2000, tandis que la productivité en utilisation de matières a augmenté de 100 % et celle de l'énergie seulement de 20 % sur la même période³. Aujourd'hui, les problèmes d'environnement et d'emploi incitent à accroître fortement la productivité « écologique », et éventuellement à réduire la pression sur le travail humain, appelée aussi *double dividende*. Dans cette optique, *l'éco-efficience* est considérée comme la meilleure solution pour atténuer les impacts environnementaux. Elle permet de réduire la consommation de ressources et les impacts écologiques engendrés par l'économie grâce à l'amélioration des techniques et à d'autres types de services consommés.

Cet objectif de découplage est d'autant plus commode à assumer par des pays riches qu'il se produit effectivement dans les pays à haut PIB caractérisés par une part toujours plus importante des services, un gain de productivité en ressources naturelles et énergétiques obtenus via certains procédés et une innovation technologique soumise à des normes environnementales. Dans un contexte de croissance de l'activité économique, le découplage constaté reste cependant relatif : une série de consommations cumulées de biens et services environnementaux continue à augmenter. Le découplage, même relatif, est moins présent dans d'autres pays, notamment les compétiteurs en voie d'industrialisation, où à l'instar de ce qui s'est produit durant la croissance industrielle historique en Europe, c'est généralement à une augmentation transitoire de l'intensité énergétique de l'économie (consommation d'énergie par unité de richesse) que l'on assiste.

En termes de gouvernance politique, la recherche de compatibilité entre croissance économique et performances environnementales induit des modèles de gestion procéduraux et technocratiques qui semblent inspirés de la planification centralisée utilisée durant les années 1980 et 1990 dans d'autres domaines de la vie publique (e.g. l'aérospatial ou encore l'informatique). Il s'agit cependant ici, non seulement de réagir à des évolutions industrielles et commerciales (telles que l'informatisation), mais de susciter certaines innovations et de les canaliser pour réduire les impacts environnementaux. La *gestion de la transition* (Boulangier, 2008) élargie à des systèmes sociotechniques et à des innovations systémiques, cherche ainsi à favoriser des procédures et process industriels visant l'intégration d'innovations environnementales dans la configuration des systèmes productifs. Pour certains, le développement et le soutien de niches « alternatives », de "ruches innovantes" et de production, permettraient d'infléchir les performances environnementales des systèmes actuels, sans devoir recourir à des ruptures de tendance au niveau du fonctionnement économique et commercial. La gouvernance préconisée repose sur une forme d'autogestion procédurale et commune ne passant plus seulement par l'intermédiaire des marchés dans la fixation des objectifs à atteindre, ces derniers n'étant plus nécessairement la recherche de parts de marché et de profits supplémentaires.

2.3. Croissance favorable à la protection de l'environnement

Au-delà des approches soulignant une compatibilité possible entre croissance et environnement, certains auteurs, pour la plupart économistes, voient même une complémentarité positive entre ces notions : la croissance économique pourrait mener à de meilleures performances environnementales. Au milieu des années 1990, l'économie de l'environnement a ainsi mis en évidence l'existence d'une courbe en cloche – la courbe environnementale de Kuznets⁴ – qui représenterait sur le long terme la relation entre le niveau de pollution et l'augmentation du PIB pour certaines problématiques. Le niveau de pollution corrélé au volume de production augmente avec l'industrialisation et diminuerait à mesure que les revenus croissants générés par la croissance économique permettent de s'équiper en installations moins polluantes et que les citoyens s'orientent davantage vers des choix plus « verts ». Empiriquement, cette tendance se vérifie pour des types de pollutions gênantes, ou à court rayon de nuisance, car elles trouvent une réponse dans des solutions technologiques relativement peu coûteuses. La pollution de l'air par les NOx et le SO2, les contaminations de cours d'eau, ou encore la déforestation en fournissent de bons exemples.

En revanche, cette courbe s'applique difficilement à toute une série de phénomènes tels que les flux massifs de matières, consommations de ressources, d'eau et génération de déchets. En matière de CO2, même si une politique climatique ambitieuse dans des pays riches (en particulier en Europe) menait à une vérification a posteriori de la courbe de Kuznets, les émissions montrant une tendance récente à la diminution, cette projection serait difficilement extensible au niveau global, surtout en ce qui concerne la durée nécessaire pour une protection du climat. Rappelons que pour le GIEC un pic des émissions serait nécessaire au niveau mondial aux alentours de 2020.

Par ailleurs, lorsqu'elles se produisent, les relations entre croissance du PIB et diminution des pollutions ne sont nullement automatiques. Les travaux empiriques autour des courbes environnementales de Kuznets montrent que leur allure repose notamment sur la présence d'une politique environnementale stricte. En outre, leur présence dans les pays anciennement industrialisés de l'hémisphère Nord est en partie le résultat d'une exportation de certaines pollutions et émissions. Ainsi, des considérations économiques telles que la concurrence en matière d'avantages comparatifs au niveau mondial se sont introduites dans le domaine de l'environnement. A l'heure actuelle, elles se matérialisent par un nivellement vers le bas qui pousse certaines régions du monde à surévaluer leur capacité de charge en pollutions et déchets divers et à la concevoir en tant qu'avantage comparatif.

Malgré ses limites, l'idée plus ou moins explicite d'une amélioration générale de la dégradation de l'environnement grâce à la croissance économique est très répandue. Plus encore, elle autorise la poursuite de cette croissance car de nombreux acteurs font par conviction ou méconnaissance l'hypothèse qu'il en résultera des gains environnementaux sur le long terme. Cette position trouve un écho aussi dans les politiques publiques sous la forme récente des *Green New Deals*. Ces plans de relance économiques nationaux misent sur certains secteurs de l'innovation technologique verte pour d'une part sortir des pays malmenés par la crise bancaire et économique des taux de croissance économique faibles voire inexistantes, et d'autre part propulser certains champions industriels et tertiaires dans un domaine réputé à forte valeur ajoutée et promesses d'avenir (notamment en emplois), sous l'appellation « croissance verte ». Si ces programmes de soutien économique venaient à porter leurs fruits, on n'assisterait plus seulement à une croissance favorisant l'évolution des performances environnementales, mais à une situation où la demande pour une certaine qualité environnementale deviendrait favorable à la croissance économique. Dans la pratique,

la « croissance verte » n'a montré jusqu'ici que des effets limités et doivent être examinés à l'aune des différentes priorités environnementales.

2.4. Une question parallèle: quel degré de réforme de la gouvernance environnementale ?

Plusieurs éléments se dégagent de ce qui précède. Il semble bien avéré que les problèmes environnementaux sont sous-traités, en dépit des discours, pour garantir la croissance de la prospérité économique et, dans de nombreuses régions du monde, la prospérité tout court. Dans certaines régions, et pour certains problèmes environnementaux, la croissance économique n'est pas antinomique de leur résolution, à conditions de satisfaire des objectifs prioritaires, de respecter certaines limites, de promouvoir des investissements et des pratiques favorables à l'environnement. Toutefois, de telles orientations exigent la mise en place de régulations diversifiées et ambitieuses.

Par ailleurs, la croissance des flux d'exploitation des ressources naturelles au niveau mondial, d'émissions de gaz à effet de serre, et plus généralement l'évolution de la quantité et de la qualité des services écosystémiques constituent d'importantes sources de préoccupations. Cette évolution semble être positivement corrélée à l'augmentation du PIB mondial. Il est possible que la révision de la notion de prospérité puisse contribuer dans une certaine mesure à modifier ces tendances et – par prolongement – les régulations qui en découlent, mais en matière d'environnement, elle devra tenir compte de la diversité des problèmes et des urgences différenciées.

On pourrait dire qu'une question majeure sous-jacente aux trois positions théoriques esquissées plus haut est le degré de réforme du système économique nécessaire en vue de respecter des contraintes environnementales. Selon diverses modalités, on évolue de la première à la troisième position vers des positions nécessitant de moins en moins de réforme du fonctionnement des sociétés. En somme, à la question « faut-il privilégier le respect des institutions (au premier rang desquels la croissance économique) ou celui de l'environnement ? », ces trois courants répondent de façon variée. En tout état de cause, les formes des régulations étatiques jouent un rôle prépondérant dans la détermination des performances environnementales locales et globales, y compris dans leurs relations avec la croissance économique. Au niveau global, certains estiment que la faiblesse de gouvernance environnementale dans le domaine des relations politiques internationales est supplantée par le seul régime de gouvernance internationale ayant une effectivité globale, à savoir le régime économique des échanges commerciaux mondiaux. La superstructure qui régit les relations globales, celle des relations commerciales elles-mêmes déterminées par le paradigme de la croissance économique, inhiberait efficacement toute émergence de gouvernance environnementale à différents niveaux de compétences étatiques. En d'autres mots, l'effet de percolation de l'esprit et des règles définis dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce réussit à limiter l'envergure d'une reconfiguration d'une gouvernance environnementale.

Dans la suite de cet article, nous nous intéressons davantage aux rôles que pourrait jouer la gouvernance environnementale dans la redéfinition de la prospérité, dans l'optique d'explorer si certaines formes de gouvernance favoriseraient (ou non) une réforme structurelle plus large de nos modèles de société. Autrement dit, est-ce que la gouvernance environnementale a un rôle proactif – voire exemplaire – à jouer dans un processus de redéfinition de la notion de prospérité ?

3. La gouvernance environnementale en tant que levier pour reconfigurer la prospérité

Notre analyse sera menée en deux temps. Premièrement, nous présentons certaines méthodes et démarches mobilisées (dans le contexte européen) afin de mieux *intégrer* les préoccupations environnementales dans la politique « courante ». La politique « courante » européenne est essentiellement caractérisée par la coordination entre les agendas de Lisbonne et de Göteborg, se résumant à la réalisation d'une croissance économique paneuropéenne par l'avènement de la société de connaissance tout en maîtrisant les impacts environnementaux majeurs. Ce programme se révèle une illustration parfaite – institutionnalisée – d'une recherche de croissance économique sélective favorable à la protection environnementale (à savoir compatible avec la deuxième et la troisième position exposées au point précédent). En guise d'exemple, nous nous interrogeons sur l'état d'avancement de l'un des principaux chantiers de cette gouvernance environnementale au niveau européen, à savoir *l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles*.

Deuxièmement, nous explorons les limites de ce programme pour tirer des enseignements de ces méthodes et de leur utilité pour redéfinir plus largement la notion de prospérité. Nous nous inspirons de l'état de l'art en matière de gouvernance environnementale dans l'un des domaines les plus innovants de ces dernières années, à savoir *la prospective et la planification à long terme*. L'objectif est de comprendre si l'innovation en matière de gouvernance environnementale est à la hauteur des espoirs qu'elle mobilise dans la reconfiguration de la gouvernance environnementale. Une défaillance à cet égard pourrait laisser planer des doutes sur la potentialité de la problématique environnementale, et des procédures de gouvernance qui y sont associées, à contribuer significativement à une reconfiguration plus large d'objectifs sociaux, en l'occurrence ici, contribuer à reformuler la prospérité.

Mais d'abord, faisons le point sur la notion de « gouvernance environnementale ». Souvent située dans la continuité et l'élargissement de la notion plus coercitive et traditionnelle de « gouvernement » (Spaargaren, et al., 2006), la gouvernance peut se comprendre comme « la conduite et la coordination d'acteurs indépendants (souvent collectifs) en ayant recours à des systèmes de règles institutionnalisés » (Treib, et al., 2005). Le passage de l'action publique de « gouvernement » à la notion de « gouvernance » donne une interprétation plus large et ouverte aux mécanismes institutionnels notamment en ce qu'ils comprennent des arrangements plus participatifs (ou du moins délibératifs) à vocation multi-niveaux, multi-acteurs et multi-dimensions. Elle étend également la notion *d'institution* : le politique ne se limite plus à la seule sphère étatique, et l'institution ne se confine pas aux organisations sociopolitiques et « institutionnalisées » qui se chargent de la gestion des problèmes sociaux identifiés. La gouvernance s'étend aux réseaux d'acteurs pris dans leurs pratiques et discours, qu'il y a lieu d'intégrer d'une façon active et passive dans la construction de toute réponse sociétale. Sous cet angle, la *gouvernance environnementale* serait donc celle qui s'occupe de coordonner et conduire les acteurs vers une résolution collaborative et intégrée de problématiques environnementales.

Par ailleurs, certaines problématiques environnementales comportent des propriétés – telles que les incertitudes incommensurables (i.e. dans le domaine du changement climatique), les risques irréversibles (i.e. dans le domaine des déchets nucléaires), l'émergence de domaines d'impacts controversés (p.ex. les champs électromagnétiques), l'existence d'impacts à longue échéance (i.e. érosion de la biodiversité) – qui, pour un certain nombre de chercheurs, appellent à l'implémentation de nouvelles formes de consultations et de négociations en constituant des réseaux d'acteurs de l'action publique à configuration inédite.

Sur base de ce double fondement – émergence généralisée de la gouvernance et configuration des modes de gouvernance par la nature même des conflits et des acteurs environnementaux – la gouvernance environnementale présenterait-elle de réelles capacités d’innovation, voire de précurseur ? Les problèmes environnementaux, au-delà du fait de générer ou de soutenir des modèles d’interactions entre croissance économique et politique environnementale (tels que ceux abordés dans le deuxième point de cet article), imposeraient dans cette optique aussi une réforme *de la façon* de penser le social et l’avenir. Avec une question que nous pouvons poser ici à savoir jusqu’où ces éléments de réforme de la gouvernance environnementale peuvent-ils contribuer à une redéfinition de la prospérité.

3.1. L’intégration de l’environnement dans les politiques

La gouvernance environnementale cherche à se construire autour d’un principe de triple intégration : 1) intégration horizontale des préoccupations et contraintes environnementales dans toutes les politiques sectorielles ; 2) intégration verticale des problématiques environnementales globales vers les niveaux de gouvernance locaux (et vice versa) ; 3) intégration temporelle par la prise en compte du « temps long » dans la formulation et l’opérationnalisation des actions publiques.

Pour répondre (partiellement) à la question de savoir si la gouvernance environnementale a un effet notable sur la réforme de la gouvernance tout court, *l’intégration horizontale* peut être utilisée comme un indicateur de présence (ou absence) d’innovation dans la gouvernance environnementale. Ceci parce que d’une part, c’est par l’intégration horizontale que les données environnementales vont devoir se confronter concrètement à l’élaboration et la reconfiguration des politiques sectorielles. D’autre part, l’intégration horizontale a été formalisée – contrairement aux deux autres formes d’intégration – comme principe de base dans la construction d’actions publiques, en particulier en Europe⁵.

Or, les processus d’intégration horizontale des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles (*Environmental Policy Integration - EPI*) présentent un bilan mitigé, aussi bien au niveau de l’UE⁶ que national (pour la Belgique fédérale voir la Cour des Comptes, 2005). Les évaluations empiriques comparatives suggèrent en définitive que l’intégration horizontale se réalise jusqu’à ce jour au moins, plus facilement dans des cadres institutionnels et politiques traditionnels et hiérarchiques, que dans des régimes plus ouverts et collaboratifs (Wilkinson, 2007). Ceci peut sembler contre-intuitif puisqu’on aurait tendance à espérer que le régime de politique environnementale de type « gouvernance », à savoir ouvert et collaboratif, présente *a priori* une plus grande capacité d’innovation étatique, et serait donc plus à même d’opérationnaliser des outils novateurs de politique environnementale. Ce type de politique environnementale semble pourtant d’après ces travaux, éprouver du mal à opérationnaliser ses propres spécificités en termes d’outils de réforme institutionnelle.

Pour renforcer ce constat, la gouvernance environnementale présente aussi des difficultés à concevoir de nouveaux instruments d’action publique pour faire face à des problématiques environnementales complexes. Ainsi, ces instruments sont bien souvent une traduction (parfois accompagnée, il est vrai, d’améliorations substantielles et procédurales) d’instruments éprouvés dans d’autres domaines de l’action publique (Halpern, 2007). À titre illustratif, l’émergence d’une politique environnementale locale reposant sur les mécanismes de contractualisation entre entités étatiques et réseaux d’utilisateurs, notamment (pour la Belgique et la France) dans le domaine de la gestion de la qualité environnementale des cours d’eau, peut se comprendre comme l’expression d’une évolution plus large de recours à des mécanismes de contractualisation (éprouvés notamment dans le contexte périurbain en France

ou de la politique des soins en Belgique). Il en est de même en matière d'instruments économiques de la politique environnementale, et plus particulièrement avec les marchés du carbone. *In fine*, ces derniers ne présentent pas de réelle innovation en matière de gouvernance si ce n'est d'introduire des valeurs monétaires et des mouvements de spéculation financière dans la gestion environnementale.

Même si l'image donnée ici est sélective, la portée innovante de la gestion publique des problèmes environnementaux, présentée au départ comme un ferment de réformes plus larges d'une conception de la prospérité doit donc être relativisée, si on la mesure à ses réalisations concrètes. Surtout, il serait naïf de penser que la gouvernance environnementale échappe à l'évolution plus large de l'action publique qui tend à supplanter la recherche d'efficacité, et préfère donc en toute logique reposer davantage sur des mécanismes et instrumentations économiques. La gouvernance environnementale peut donc se lire dans cette mesure – du moins partiellement et dans son volet d'exécution – comme une gouvernance économique des problèmes environnementaux. L'accueil favorable qui est réservé aux exercices d'évaluations monétaires des problèmes environnementaux, dont les plus importants exemples récents sont le rapport Stern (2006) dans le domaine de la politique climatique et son avatar dans le domaine de la politique de conservation (les rapports TEEB⁷), illustre également cette évolution.

3.2. L'innovation de gouvernance dans le domaine de la planification et de la prospective environnementale

On peut également approcher l'effet de levier potentiel de la gouvernance environnementale sur la redéfinition de la prospérité par un autre biais. S'il y a des moments de prédilection pour reconsidérer les finalités de nos sociétés et donc repenser la prospérité, on peut penser que *les processus de prospective et de planification* incitent à imaginer nos modes de vie de demain. Ces exercices de prospective et de planification délibératifs/participatifs ont gagné en intérêt ces dernières années, après avoir émergé dans un premier temps dans le domaine des politiques environnementales.

Si les questionnements centraux d'un exercice prospectif dans le domaine environnemental sont orientés vers la résolution des impacts des modes de production et de consommation, en appelant à prendre en compte les limites environnementales dont nos modes de vie précipitent le dépassement, nous retrouvons ce que nous avons esquissé plus haut : certaines formulations de modes de vies plus « durables » passeront par une remise en question plus ou moins importante de la croissance économique comme principal vecteur de prospérité. Une majorité des processus prospectifs reconnaissent la croissance économique de l'ère industrielle comme source importante de problèmes environnementaux, et érigent une croissance économique maîtrisée, car durable, verte et post-industrielle, comme condition inaliénable de l'avènement d'un développement futur de nos sociétés. Au-delà de cet effet lié à la nécessité souvent réaffirmée d'une prise en compte des limites environnementales, il existerait cependant pour certains dans le contexte de la prospective un registre plus fécond.

Au niveau procédural, plus fondamentalement, la gouvernance environnementale inciterait à une nouvelle façon de construire les *finalités*, objectifs, attentes de nos sociétés, ceci d'une façon plus collaborative, plus ouverte, plus « réflexive » (Beck, et al., 1996 ; Newig, et al., 2008). La caractéristique réflexive pour réaliser ces exercices de prospective devient dans cet argumentaire une nécessité pour que la redéfinition des finalités sociétales – qu'appellerait le domaine environnemental – se matérialise dans les pratiques notamment par la mise en place de fonctions d'apprentissage dans les institutions publiques, voire auprès des producteurs et consommateurs. Il s'agirait ici d'apprentissages pluriels, qu'il y aurait lieu de générer et de

soutenir : *social or collaborative learning, organisational learning, policy learning, governmental policy learning, social policy-learning, political policy-learning...* Ces apprentissages sont érigés en condition nécessaire (mais non suffisante) à la réalisation d'un exercice de prospective « de qualité », notamment parce qu'ils permettraient de prolonger le seul exercice de prospective en un cycle de construction de stratégies et de plans d'action. Les apprentissages garantiraient donc (du moins en partie) l'application en actes publics des enseignements et nouvelles compréhensions des liens entre croissance économique et limites environnementales.

Toutefois, dans le contexte de la politique environnementale qui présente des conditions *a priori* favorables à une prospective et une planification ambitieuses et ouvrant vers une remise en question des représentations de la prospérité, il apparaît ici aussi que les attentes envers ces cycles vertueux de connaissances partagées, non-partisanes et d'apprentissages cumulatifs, ne sont pas réellement comblées. En effet, si on se penche sur certains exercices intégrés et réflexifs de prospective et de planification (délibérative/participative) menés en Europe – dont plus particulièrement les expérimentations menées au Pays-Bas dans le cadre de la *gestion de la transition* (Boulangier, 2008) qui constituent peut-être la forme la plus aboutie – on constate que ceux-ci ne semblent pourtant pas orienter les débats (ou les plans d'action qui en découlent) vers une redéfinition de la notion de prospérité. Au contraire, il apparaît, à l'analyse, que le mode réflexif de ces exercices ambitieux de nouvelle planification ne s'écarte pas sensiblement des pratiques conventionnelles que l'on rencontre plus largement dans les domaines de l'innovation industrielle sectorielle. La réflexivité semble induire en effet un souci exagéré de respecter des critères de faisabilité politique et d'acceptabilité des recommandations auprès « des décideurs ». En conséquence, les remises en question et les révolutions des cadres de pensée actuels (et donc les notions de prospérité) sont largement abandonnées au profit d'une évolution douce et incrémentale, masquée parfois par des inflations discursives, voire incantatoires.

4. Conclusions

Notre lecture a permis d'illustrer et de confirmer les préoccupations qui apparaissaient dans nos références liminaires quant à l'importance actuelle des questions environnementales par rapport à la poursuite des modèles classiques de développement. S'il existe de nombreuses raisons environnementales qui incitent à la recherche de nouvelles formes de prospérité, aucune ne pourra faire l'économie d'une attention particulière à ces questions. C'est surtout à l'échelle du monde, et de la mobilisation de flux toujours plus importants de ressources et de pollutions que les limites environnementales, face à la poursuite du même type de croissance économique, posent de graves problèmes. Et parmi ces flux, les enjeux de réduction des gaz à effet de serre apparaissent particulièrement préoccupants.

Mais l'arbre des changements climatiques ne doit pas cacher la forêt des autres problèmes du développement non durable. Si nos analyses ont décelé des progrès en matière de gestion de certaines nuisances directes dans certains pays, d'autres problématiques de grande ampleur continuent à déstabiliser les écosystèmes terrestres, et tôt ou tard, les sociétés qui les exploitent. Ces problèmes ne sont pourtant pas neufs, des théories, des politiques ont été émises et pratiquées, et nous en avons pointé certains éléments clés.

Nous avons également évoqué des innovations de gouvernance qui ont été recherchées afin de réorienter les sociétés sur une voie plus durable, en engrangeant quelques acquis des résultats obtenus en Europe. Au final, le bilan de ces expériences reste relativement maigre, et certainement en-deçà des innovations qui étaient recherchées. Ce n'est pas pour autant que ces

orientations n'ont aucune valeur d'enseignement pour le développement de méthodes de révision de la notion plus large de la prospérité, particulièrement semble-t-il, dans le domaine de la prospective. Au-delà des différentes théories que nous avons pointées, il reste à affirmer le fait que des politiques en faveur d'une réelle prospérité, durable, changent effectivement, et de manière pratique autant que théorique, leurs relations aux questions environnementales.

¹ Pour des analyses mondiales, voir par exemple les travaux de l'OCDE (2008).

² Une analyse plus complète de ces positions se trouve dans Zaccai (2010b). Voir aussi Zaccai et Haynes (2008) et Cahiers français (2010).

³
⁴ D'après Simon Kuznets (1901-1985), prix Nobel d'économie, qui avait proposé une courbe d'une allure semblable pour la relation entre PIB et inégalités sociales.

⁵ Tel que révélé notamment au niveau européen par le processus de Cardiff.

⁶ Voir plus particulièrement les conclusions du projet EPIGOV (www.ecologic.de/projekte/epigov/).

⁷ Voir, entre autres, le rapport TEEB –The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary: Responding to the Value of Nature 2009. <http://www.teebweb.org>.

Bibliographie

- Bayon Denis, Flipo Fabrice et Schneider François, (2010), *La décroissance. Dix questions pour comprendre et en débattre*, Paris, La Découverte
- Beck Ulrich, Giddens Andrew, Lash Steven, (1996), *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*. Suhrkamp, Frankfurt/Main, Germany.
- Boulanger Paul-Marie, (2008), « Une gouvernance du changement sociétal : le transition management », *La Revue Nouvelle*, novembre, n° 11.
- Boulding Kenneth E., (1981), *Evolutionary Economics*, Sage, London.
- Boyce James K., (2002), *The political economy of the environment*, Edward Elgar, Northampton.
- Cochet Yves, (2005), *Pétrole Apocalypse*, Fayard, Paris.
- Cohen David, (2009), *La prospérité du vice. Une introduction (inquiète) à l'économie*, Albin Michel, Paris.
- Cour des comptes (CdC), (2005), *La coordination de la politique fédérale de développement durable. Rapport de la cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*, Bruxelles, Belgique.
- Daly Herman, (1991), *Steady-State Economics*, 2nd edition, Island Press, Washington, D.C.
- Halpern Charlotte, (2007), *On the europeanisation of environmental policy instruments: the limited effects of instrumental innovation in the case of France*, NEWGOV research report 09/D04.
- Jackson Tim, (2009), *Prosperity without growth, Economics for a finite planet*, Earthscan, UK.
- Latouche Serge, (2006), *Le pari de la décroissance*, Fayard, Paris.
- Les Cahiers Français, (2010), *L'économie verte*, n° 355. La documentation française, Paris.
- Lovins Amory B., Lovins L. Hunter, Hawken Paul, (1999), « A road map for Natural capitalism », *Harvard Business Review*, May-June.
- Martinez-Alier Joan, Pascual Unai, Vivien Franck-Dominique, Zaccai Edwin, (2010), « Sustainable De-growth: Mapping the context, criticisms and future prospects of an emergent paradigm », *Ecological Economics*, vol. 69, n° 9, p. 1741-1747.
- Mc Glade Jacqueline, Experience with the use of economic instruments, European Agency for the Environment, Speech, 19 mars 2007
- Mc Neill John Robert, (2001), *Something new under the sun. An environmental history of the Twentieth-Century World*, Penguin Press, Allen Lane.
- Meadows Dennis H., Meadows Donnella L., Randers Jorgen, Behrens III Williams H., (1972), *The Limits to Growth (Report to the Club of Rome)*, Universe Books, New York.
- Neumayer Eric, (2010), *Weak versus strong sustainability. Exploring the limits of two opposing paradigms*, Edward Elgar, UK.
- Newig Jens, Voss Jan-Peter, Monstadt Jochen, (2008), *Governance for sustainable development. Coping with ambivalence, uncertainty and distributed power*, Routledge, London.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), (2008), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030*, Paris.
- Purdey Stephen, (2010), *Economic Growth, the Environment and International Relations. The growth paradigm*, Routledge.
- Rist Gilbert, (2003), *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*, Zed Books, London.
- Rist Gilbert, (2010), *L'économie ordinaire. Entre songes et mensonges*, Presses de Sciences-Po, Paris.

Schumacher Eric F., (1973), *Small Is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*, Blond and Briggs, London.

Spaargaren Gert, Mol Arthur P.J., Buttel Frederick H., (2006), *Governing environmental flows. Global challenges to social theory*, MIT Press, Cambridge Massachusetts.

Stern Nicholas (dir.), (2006), *The Stern Review Report: the Economics of Climate Change*, HM Treasury, Londres.

Treib Oliver, Bähr Holger, Falkner Gerda, (2005), « Modes of governance: a note towards conceptual clarification », *European Governance Papers (EUROGOV)*, No N-05-02.

Wilkinson David, (2007), « Environmental Policy Integration at EU level – State-of-the-art Report », *EPIGOV Paper No 4, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, Berlin*.

World Commission on Environment and Development, (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987

Zaccaï Edwin, Haynes Isabelle (dir.), (2008), *La société de consommation face aux défis écologiques*, La Documentation française, Paris.

Zaccaï Edwin, (2010a), « L'échec de Copenhague en perspective », *Esprit*, Février, n° 2.

Zaccaï Edwin (2010b), « Pour protéger l'environnement, faut-il abattre la croissance ? », in Alexandra De Heering, Stéphane Leyens (dir.), (2010), *Stratégies de développement durable. Développement, environnement ou justice sociale ?*, Presses Universitaires de Namur.