



Notice scientifique

Le développement durable en Europe

CHARLES-FRANÇOIS MATHIS, 2023

Résumé :

Conceptualisé dans les années 1980, le développement durable intègre rapidement les politiques publiques de l'Union européenne, dont il devient l'un des objectifs majeurs par le traité d'Amsterdam en 1997. Sa mise en place ne se fait pas sans mal pourtant, mettant en jeu la définition même de cette notion, son efficacité, les résistances des États membres et le fonctionnement démocratique de l'Union. La politique énergétique de l'UE illustre ces difficultés : malgré les progrès des énergies renouvelables, elle se heurte aux mécanismes du marché ou à la souveraineté des États. Aujourd'hui, c'est la pertinence même de ce concept pour répondre aux défis environnementaux qui est questionnée.

Le fort développement économique des pays occidentaux européens après la Seconde Guerre mondiale s'est accompagné d'interrogations vives sur ses conséquences environnementales : la « Grande accélération » n'est pas passée inaperçue des observateurs les plus attentifs. Au rapport du Club de Rome *The Limits to Growth* en 1972, qui semble rendre incompatible croissance économique continue et préservation de l'environnement, on oppose une notion qui permettrait de concilier ces deux impératifs : le développement durable. Elle est formulée d'abord dans un texte de l'Union Internationale de Conservation de la Nature de 1980, mais qui se centre sur la durabilité écologique. Il faut attendre le célèbre rapport *Our Common Future* de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (dirigée par Gro Harlem Brundtland), en 1987, pour que ce concept unisse explicitement protection de l'environnement, développement économique et justice sociale. Il est défini comme « le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » - ce qui en fait une notion floue sujette à des interprétations diverses, notamment sur le degré de transformation de l'organisation économique et sociale. Base théorique de la Déclaration adoptée lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992, il devient dès lors la pierre angulaire de nombre de politiques environnementales mises en place à travers le monde, notamment au sein de l'Union

européenne (UE).

Celle-ci proclame, dès la conférence de Dublin en 1992, qu'elle souhaite promouvoir le développement durable à travers la planète et fait de ce dernier l'un de ses objectifs en 1997, lors du traité d'Amsterdam : c'est une décision essentielle, car il devient ainsi un élément transversal, qui s'impose à toutes les autres politiques de l'Union. Le 5e programme communautaire d'action pour l'environnement, qui couvre la période 1993-2000, est renforcé en 1998 et s'intitule « Vers un développement soutenable » ; il vise explicitement cinq secteurs : l'industrie, l'énergie, les transports, l'agriculture et le tourisme. Il est prolongé et renforcé par la stratégie européenne de développement durable, acceptée par les membres de l'UE lors du sommet de Göteborg en 2001. Par la suite, la lutte contre le réchauffement climatique, inscrite dans la politique de développement durable, devient la partie la plus visible de cet engagement européen. En 2019, enfin, le Pacte vert pour l'Europe demande à l'Union d'atteindre les dix-sept objectifs de développement durable (ODD) du programme 2030 adopté par les Nations Unies en 2015.

La mise en place du développement durable à l'échelle européenne ne se fait pas sans mal, et témoigne des ambiguïtés du concept. L'Union s'étant construite d'abord sur un principe d'économie de marché et d'accession au bien-être matériel, c'est souvent une version « faible » de cette notion qui est mise en place, sans amélioration notable des écosystèmes : le bilan établi par Eurostat en 2022 sur l'avancée de l'UE vers les ODD montre que ce sont les indicateurs sociaux et économiques qui ont le plus progressé, tandis que ceux touchant directement l'environnement (qualité de l'eau, vie sur terre, climat) stagnent ou reculent. Les États peuvent aussi freiner fortement des changements impulsés au niveau européen : du fait des risques de famine provoqués par la guerre en Ukraine en 2022, et de la forte résistance de certains lobbys agricoles, le gouvernement français rechigne à appliquer la stratégie « de la ferme à la table » proposée en 2020 par l'UE, visant à une agriculture plus durable. La culture du compromis et des avancées pas à pas, qui caractérise le fonctionnement d'une union de 27 États, ne facilite pas non plus l'établissement de politiques ambitieuses à même de changer radicalement des mécanismes économiques ou des modes de vie nuisibles à l'environnement, même si le Parlement européen joue un rôle d'aiguillon en la matière. Enfin, et même si cela n'est pas propre à l'UE, c'est aussi le fonctionnement démocratique qui est en jeu lorsqu'il s'agit de donner corps à ces politiques. En effet, celles-ci, par leur ampleur et leur complexité, nécessitent des instances nationales ou supranationales fortes, qui soient en mesure de les concevoir et de les appliquer. Mais, si elles veulent aboutir à des changements suffisamment radicaux sans rencontrer trop de résistances, elles doivent aussi refléter les points de vue de la société civile – habitants, ONG, syndicats, entreprises, pouvoirs locaux etc. Dès 1992, lors du sommet de Rio, les Nations Unies ont tenté de rendre possible cette difficile articulation en lançant l'Agenda 21, qui visait justement à décliner au niveau des territoires, et avec la participation des citoyens, les mesures de développement durable (ce à quoi se rallient les villes européennes partenaires de la charte d'Aalborg en 1994) – mais au risque d'actions fragmentées, dont la cohérence est parfois insuffisante pour parvenir à des améliorations substantielles.

La politique énergétique de l'UE illustre bien ces ambitions parfois contrariées et ces difficultés.

La place de l'énergie dans le rapprochement des pays européens est essentielle dès les origines, avec la Communauté Économique du Charbon et de l'Acier (CECA) en 1951 et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) en 1957. Pour autant, l'Union tarde à se doter d'une véritable politique énergétique communautaire (les traités défendent la souveraineté énergétique des pays membres) qui puisse répondre à trois défis majeurs : sécurité des approvisionnements, prix bas et faible impact environnemental. Ce sont d'abord les deux premiers enjeux qui ont focalisé l'attention, notamment à l'occasion du choc pétrolier de 1973 – et ils se trouvent ravivés par la guerre en Ukraine en 2022. Mais la centralité croissante du développement durable et de la lutte contre le réchauffement climatique ont donné une importance nouvelle à la dimension environnementale, laquelle s'est traduite par exemple par des mécanismes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le cadre d'un marché du CO2 appelé système européen de permis négociables mis en place en 2005 pour répondre aux objectifs du protocole de Kyoto (1997). L'insuffisance du procédé a suscité d'autres propositions : en 2022, une taxe carbone aux frontières de l'UE est envisagée, tandis qu'une taxonomie européenne est adoptée, distinguant les activités économiques ayant un impact favorable sur l'environnement afin d'orienter les investissements vers elles. L'inclusion du nucléaire et du gaz dans cette taxonomie a fait naître de vives polémiques, qui traduisent la difficulté à concilier les trois défis susmentionnés.

De 2005 à 2020, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'UE à 27 est passée de 10,2 à 22,1% (avec de fortes disparités selon les pays : plus de 60% pour la Suède, 13% pour la Belgique), tandis qu'entre 1990 et 2020 les émissions de GES ont diminué de 31% - un progrès notable, mais un rythme malgré tout insuffisant pour atteindre la neutralité carbone visée par le Pacte vert pour 2050. Mais en 2020, 8,2% de la population des 27 n'a toujours pas les moyens de chauffer sa maison, et 57,5% de l'énergie primaire sont encore importés.

S'il reste un concept clé des politiques environnementales publiques, notamment au niveau de l'UE, le concept de développement durable n'en est pas moins critiqué, certains y voyant une illusion : celle qui ferait croire à la possibilité d'une croissance continue, dans un monde fini, sans conséquences sur les écosystèmes.

Bibliographie

CARISÉ, Jean-Philippe, Une brève histoire du développement durable, Paris, Les Belles Lettres, 2014.

BRUNEL, Sylvie, Le Développement durable, Paris, PUF, 2012.

JACQUET, Pierre, TUBIANA, Laurence, et alii, L'Europe et le développement durable, Paris, Centre d'analyse et de prévision, 2008.

SCHUBERT, Uwe, et STÖRMER, Eckhard, Sustainable development in Europe: concepts, evaluation and applications, Cheltenham, Edward Elgar, 2007.

VEYRET, Yvette (dir.), Le Développement durable : approches plurielles, Paris, Hatier, 2005.

Glossaire

Le programme de développement durable 2030 (dit Agenda Nations Unies 2030) : Adopté en 2015 par les 193 membres de l'ONU, il vise à renforcer la paix, à éradiquer la pauvreté et à assurer la transition vers un développement durable. Pour cela, 169 cibles, regroupées en 17 « objectifs de développement durable » (ODD), sont définies, à charge pour les différents États de les atteindre.

Agenda 21 : Programme d'action pour le développement durable au XXI^e siècle, adopté par les Nations Unies lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992. Il cherche à encourager les collectivités locales à mettre en œuvre, à leur échelle, les principes généraux établis au niveau mondial.

Charte d'Aalborg : Signée lors de la première conférence européenne des villes durables en 1994 à Aalborg (Danemark), elle marque l'engagement des signataires à mettre en place des Agendas 21 locaux. En 2007, plus de 2500 villes ont signé la charte.

Biographie

Charles-François Mathis est Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Ancien président du Réseau Universitaire de Chercheurs en Histoire Environnementale, il représente la France auprès de la Société européenne d'histoire environnementale et dirige la collection « L'Environnement a une histoire », chez Champ Vallon. Spécialiste d'histoire environnementale et britannique, il a récemment écrit *La Civilisation du Charbon* (Vendémiaire, 2021) et, avec trois collègues, *Une histoire des luttes pour l'environnement* (Textuel, 2021).

Cofinancé par l'Union européenne. Les points de vue et avis exprimés n'engagent toutefois que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Union européenne ou de l'Agence exécutive européenne pour l'éducation de la culture (EACEA). Ni l'Union européenne ni l'EACEA ne sauraient en être tenues pour responsables.