

# **Université de Limoges**

**Faculté de droit et des sciences économiques**

**Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement, de  
l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU-CNRS/INRA)**

*DÉVELOPPEMENT (DURABLE) DANS LE BRÉSIL DU  
GOUVERNEMENT LULA :  
Approche Juridico-Environnementale*

Thèse de doctorat en Droit, présentée et soutenue le 2 Juillet 2008 par

**Maria-Beatriz OLIVEIRA DA SILVA**

Jury :

Directeur de la  
recherche:

**Professeur Michel PRIEUR**

Professeur Emérite à l'Université de Limoges

Directeur scientifique du CRIDEAU

Doyen Honoraire de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de  
LIMOGES

Rapporteurs :

**Professeur Ignacy SACHS**

Directeur du Centre de Recherche sur le Brésil Contemporain- CRBC – École des  
Hautes Études en Sciences Sociales- EHESS

**Professeur Paulo Affonso LEME MACHADO**

Professeur à l'Université Méthodiste de Piracicaba SP/ Brésil

Suffragant :

**Professeur Gérard MONEDIAIRE**

Maitre de Conférences à l'Université de Limoges

Directeur du CRIDEAU



*A mon fils Diego, en souhaitant que sa génération laisse à la génération de ses fils la leçon  
de lutter pour un Brésil souverain, socialement juste et à l'environnement durable.*



## Remerciements

Dans mon parcours de vie les difficultés n'ont pas été minces, mais le soutien de ceux qui m'entourent fut toujours plus important. Dans un monde où tout se mercantilise au contact magique du dieu Marché et où le chemin indiqué est celui de la solution individuelle guidée par l'égoïsme, recevoir le sourire quotidien de l'affection et de la solidarité est, de fait, le privilège de trop peu. Pour cette raison, toutes mes conquêtes méritent d'être partagées.

Mais, s'agissant de cette thèse, je dois un remerciement tout particulier à deux personnes, sans lesquelles ce travail n'aurait pu se réaliser: le professeur Michel Prieur et mon compagnon Henri Blotnik.

Au professeur Prieur pour le dévouement avec lequel il orienta mon travail, mais plus encore pour la liberté qu'il m'a accordée et pour son respect à mes idées.

A Henri qui non seulement m'a traduit au quotidien son amour mais aussi aidé à porter dans sa langue cette thèse.



«Aujourd'hui est une transition entre hier et demain, on chemine, et le développement durable, c'est à la fois la trajectoire et la définition de la direction de cette trajectoire».

Ignacy Sachs



## RESUME

Par un «dialogue de disciplines», on mène, dans un premier temps, une “recherche de sens” où seront privilégiés les sens et portées du développement et du développement durable dans le champ juridique, en particulier dans la Constitution Brésilienne de 1988. Dans un second temps, on traite de la mise en œuvre du développement durable en accordant le premier plan aux rôles de l’Etat et de la société civile pour, ensuite, évaluer les “écarts et rapprochements” entre le programme du gouvernement et le principe du développement durable, au cours du premier mandat du gouvernement Lula. Finalement, on discutera de l’importance d’un Projet National de Développement Durable, balisé par la Constitution et par le Droit de l’Environnement, comme moyen d’atteindre un véritable développement.

### Mots-Clés

Droit, Environnement – Droit, Brésil, Économie du développement, Développement économique, Développement Durable, Principe Juridique, Droit au Développement, Droit au Développement Durable, Projet National de Développement Durable

## ABSTRACT

Through a «dialog of disciplins», is carried, to start with, a «quest for sense» where different meanings or import of the terms development or sustainable development in the field of law, particularly in the Constitution of Brazil from 1988. In a second time, the implementation of sustainable development is adressed leaving a priviledged place to the roles of the State and of the civil society, then «distance and proximity» between the program of the government and the principle of sustainable development, along the first mandate of the Lula government. Finally, the importance of a Sustainable Development National Project, with Constitution and Environmental Law paving the way, as a mean to reach an effective development is debated.

### Keywords:

Law, Environmental Law, Brazil, Economy, Development Policies, Development Economics, Sustainable Development, Juridical Principle, Right to Development, Right to Sustainable Development, Sustainable Development National Project



## Liste des acronymes et des abréviations

4D Association – Dossiers et Débats pour le Développement Durable(Fr)  
ABDIB Association Brésilienne de l'Infrastructure et des Industries de Base (Br)  
ADIN Action Directe d'INconstitutionnalité(Br)  
ADI-MC Mesure d'Urgence en Action Directe d'Inconstitutionnalité (Br)  
BIRD Banque Mondiale  
BNDS Banque Nationale du Développement Economique et Social (Br)  
CDS/UnB. Centre du Développement Durable de l'Université de Brasília (Br)  
CE : Conseil d'Etat (Fr)  
CEE-ONU Commission économique pour l'Europe des Nations Unies  
CEPAL Commission Economique pour l'Amérique Latine  
CETIM Centre Europe-Tiers Monde  
CF Constitution Fédérale (Br)  
CIADH Cour interaméricaine des droits de l'Homme  
CIJ Cour Internationale de Justice  
CJCE : Cour de Justice des Communautés Européennes  
CNI Conférence Nationale d'Industrie (Br)  
CNIJMA Conférence National de l'Environnement des Jeunes et des Enfants(Br)  
CNMA Conférence Nationale de l'Environnement (Br)  
CONAMA Conseil National pour l'Environnement(Br)  
CPDS Commission des Politiques de Développement Durable et de l'Agenda 21 brésilien (Br)  
CTTEs Commissions Techniques Tripartites d'Etat Br(Br)  
DJU Journal de Justice de l'Union (Br)  
DOU Journal Officiel de l'Union (Br)  
EIA Etude d'Impact Environnemental (Br)  
FBOMS Forum Brésilien d'ONGs et de Mouvement Sociaux pour l'Environnement et le Développement (Br)  
FGV Fondation Getúlio Vargas(Br)  
FHC Fernando Henrique Cardoso  
FMI Fonds Monétaire International  
FNDF Fonds National du Développement Forestier (Br)  
IBAMA, Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles (Br)  
IBGE Institut Brésilien de Géographie et de Statistique(Br)  
IBOPE Institut Brésilien d'Opinion Publique et de Statistique (Br)  
ICMBio l'Institut Chico Mendes de Conservation de la Biodiversité (Br)  
IFB Institut Français de la Biodiversité (Fr)  
IHU Institut Humanitas (Br)  
INESC Institut d'Etudes Socio-Economiques (Br)  
INPE l'Institut National de Sondages Spatiaux (Br)  
IPEA Institut de Recherche Appliquée (Br)  
ISER l'Institut d'Etudes de la Religion (Br)  
JK Juscelino Kubitschek  
JO Journal Officiel (Fr)  
JOCE Journal officiel des communautés européennes (Fr)  
JORF Journal officiel de la République française (Fr)  
JOUE Journal officiel de l'Union européenne (Fr)  
MAPAS - Monitorat Actif de la Participation de la Société civile(Br)

MMA Ministère de l'Environnement (Br)  
OCDE Organisation pour la Coopération et le Développement Economique  
OGM Organisme génétiquement modifié  
OMC Organisation Mondiale du Commerce  
ONG Organisation Non Gouvernementale  
ONU Organisation des Nations-Unies  
OMS Organisation Mondiale de la Santé  
PAC Programme d'Accélération de la Croissance (Br)  
PAI Plan Environnemental Intégré (Br)  
PAEG Programme d'Action Economique du Gouvernement (Br)  
PAS Plan Amazone Durable (Br)  
PDV Programme de Démission Volontaire (Br)  
PNAD Recherche Nationale sur les Conditions d'Habitat (Br)  
PNB/PIB : Produit National Brut/Produit Intérieur Brut  
PNC Programme National de Capacitation de Gestionnaires de l'Environnement (Br)  
PNRH Programme National des Ressources Hydriques (Br)  
PNUD Programme des Nations Unies pour le Développement  
PPA Plan Pluriannuel(Br)  
PPCD Plan de Prévention et de Contrôle de la Déforestation en Amazonie Légale (Br)  
RE Recours Extraordinaire, auprès du STF (Br)  
Rec. Recours  
Req. Requête  
REsp : Recours spécial, auprès du STJ (Br)  
RIMA Rapport d'Impact sur l'Environnement (Br)  
ROHS Restriction of Hazardous Substances (Restriction d'Usage de Substances Nocives)  
RTJ Revue du Tribunal de Justice (Br)  
SFB Service Forestier Brésilien (Br)  
SIB Système d'Information en matière de Biosécurité (Br)  
SIMBIO Système de Monitorat de la Biodiversité (Br)  
SINIMA Système National d'Informations sur l'Environnement (Br)  
SISNAMA Système National de l'Environnement (Br)  
SNUC Système National des Unités de Conservation de la Nature(Br)  
STF Tribunal Suprême Fédéral (Br)  
STJ Tribunal Supérieur de Justice (Br)  
SUDENE Superintendance du Développement du Nordeste (Br)  
UICN - Union Internationale de la Conservation de la Nature  
UNCTAD Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement

## SOMMAIRE

|   |            |
|---|------------|
| <b>SOMMAIRE.....</b>  | <b>13</b>  |
| <b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>  | <b>15</b>  |
| <b>PARTIE I – Le développement (durable) à la recherche de sens .....</b>   | <b>31</b>  |
| Titre I Développement(s): la pluralité des sens et les leçons toujours actuelles de Celso Furtado.....  | 33         |
| Titre II “Durable”: un adjectif polysémique et controversé pour le “développement” et sa<br>délimitation dans le champ juridique.....   | 61         |
| Titre III Le Développement (durable) comme un droit fondamental .....   | 111        |
| Titre IV Le Droit à l’environnement et le principe du développement durable dans la constitution<br>brésilienne de 1988 .....   | 133        |
| Conclusion de la première partie .....  | 160        |
| <b>PARTIE II. Les chemins (contradictaires) de la mise en oeuvre du développement durable.....</b>  | <b>164</b> |
| Titre I Le Rôle de l’Etat et des Pouvoirs Publics dans la mise en oeuvre du développement<br>durable: la bonne gouvernance, la planification et l’intégration comme principe..... | 166        |
| Titre II Le rôle de la société civile dans la mise en oeuvre du développement durable: la<br>participation comme principe et le droit comme instrument .....                      | 187        |
| Titre III Evaluation du programme et de la pratique dans la mise en oeuvre du principe de<br>développement durable .....  | 211        |
| Titre IV Pour un Projet National de Développement (durable) avec la participation populaire et le<br>balisage constitutionnel .....   | 258        |
| Conclusion de la Seconde Partie.....  | 290        |
| <b>Conclusion Générale .....</b>  | <b>293</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>   | <b>303</b> |
| Publications d’Auteur : .....   | 304        |
| Textes législatifs et autres documents juridiques nationaux ou internationaux cités .....   | 317        |
| Plans, Programmes, rapports et autres documents.....  | 320        |
| Entrevues, dépêches et articles de presse: .....  | 322        |
| Dictionnaires:.....   | 323        |
| Listes de sites Internet consultés.....   | 324        |
| <b>ANNEXES.....</b>   | <b>328</b> |
| Annexe I: Art. 225 de la Constitution de la République Fédérative du Brésil * .....   | 329        |
| Annexe II – Index du Programme de gouvernement 2002 - Cahier Environnement et Qualité de<br>Vie .....   | 330        |
| Annexe II – Index du Programme de Gouvernement 2002 – document général.....   | 331        |
| Annexe IV. Extraits du sommaire du plan pluriannuel 2004-2007 .....   | 332        |
| Annexe V Questionnaire soumis aux délégués à la IIème Conférence Nationale de<br>l’Environnement .....  | 333        |
| <b>TABLE DES MATIERES .....</b>   | <b>336</b> |



## INTRODUCTION GENERALE

### 1. Développement (durable) : à la recherche d'un nouveau modèle

En septembre 2004, Tarso Genro, alors ministre de l'éducation du Brésil, en visite à l'UNISC<sup>1</sup> (Université de Santa Cruz do Sul) pour s'exprimer au sujet de la Réforme Universitaire, affirmait que «le pays fait face à la difficulté de la transition d'un modèle de développement à un autre, de la dictature du capital financier à un modèle social renouant avec la démocratie». Le ministre affirmait qu'«il n'y a pas d'expression, de base théorique fondant ce nouveau modèle» et que les penseurs démocratiques reconnaissent les difficultés de la rupture du paradigme et de la confrontation pour la transition pour n'avoir pas de précédent historique, dans cette formulation théorique. Selon lui «la posture critique des intellectuels ne peut rester hors du champ de la construction de ce modèle».

A l'occasion d'un débat de l'Assemblée Législative de Rio Grande do Sul<sup>2</sup> dont le thème était le développement, on souligna particulièrement l'absence d'un projet de développement de la part du gouvernement Lula (en son premier mandat). Selon les débatteurs présents, l'absence de ce projet laissait la place à un modèle économique de caractère libéral, qui avait occupé l'espace au cours des années 90 et pratiquement défini les axes qui structuraient l'insertion du Brésil dans l'économie mondiale de manière toujours plus dépendante et subordonnée. D'autre part, on déplora l'absence de débat sur le développement dans les milieux où il eût dû être considéré comme une priorité (parmi ceux-ci, l'université).

Ces conférences soulignent l'importance d'un Projet National de Développement et, d'une certaine façon, ont renforcé l'idée que nous avons de travailler le thème du développement, étude dans notre cas plus spécifiquement orientée sur le développement durable dans sa dimension environnementale<sup>3</sup>. Ce choix s'est effectué avec la conviction,

---

<sup>1</sup> UNISC (L'Université de Santa Cruz do Sul, RS, Brésil) est le lieu d'exercice de notre activité universitaire. C'est une Université Communautaire, orientée vers le développement régional qui a, parmi ses domaines prioritaires de recherche, celui de l'Environnement et du Développement

<sup>2</sup> Ce débat a eu lieu à la fin 2004 sur une initiative de l'Institut Mauricio Grabois et réuni dans la petite plénière de l'Assemblée Législative à Porto Alegre, divers intellectuels: Pedro Fonseca, professeur d'économie de l'UFRGS, Darc Costa représentant du BNDS, les historiens gauchos Paulo Vizzentini et Raul Carrion ainsi que des personnalités intéressées au débat sur le développement

<sup>3</sup> Les cinq dimensions de la durabilité sont sociale, économique, écologique, spatiale et culturelle. Ces cinq dimensions, en réalité, furent initialement attribuées par Ignacy Sachs à l'écodéveloppement. Plus tard, la Déclaration de Johannesburg adoptée par le sommet mondial sur le développement durable de 2002, va

acquise peu à peu<sup>4</sup>, que tout modèle qui n'intégrerait pas cette variable environnementale ne pourrait être un "modèle de développement", particulièrement au Brésil, pays dont les richesses naturelles et la diversité biologique et culturelle forment l'essentiel du patrimoine.

Bien que le développement durable soit un thème plutôt banalisé, il est aussi une source toujours renouvelée de réflexion et de critiques. Aussi, réfléchir sur sa conception et sa mise en œuvre au Brésil<sup>5</sup> alors que commence à renaître le débat sur la nécessité de repenser un modèle de développement<sup>6</sup> est, selon nous, extrêmement pertinent.

Dans ce débat, il faut prendre en compte, dès le départ, que le Brésil dispose d'un instrument avancé pour baliser un nouveau modèle et orienter la mise en œuvre d'un projet national de développement tourné vers la construction d'un "Brésil durable, environnementalement plus juste qui répondent aux nécessités élémentaires du peuple sans attenter à l'environnement et aux générations futures"<sup>7</sup>, conformément à l'exposé du programme de gouvernement du rassemblement Lula Presidente («Coligação Lula Presidente»). Cet instrument est la Constitution brésilienne de 1988 qui (en conjonction avec le Droit de l'Environnement brésilien) est considérée comme une des plus avancées du monde en matière de protection de l'environnement.

## 2. Développement(s): à la recherche de sens

Le professeur Jacques Ardoino est un explorateur, un "voyageur" parmi les mots où il est toujours à la recherche de sens. Selon lui cette recherche, en plus de nous amener à la découverte des multiples sens que peut porter un mot, nous amène aussi à découvrir que ces

---

déclarer que le développement durable repose sur trois piliers interdépendants et complémentaires : le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement

<sup>4</sup> Je me suis peu à peu orientée sur ce thème parce que notre réflexion (et notre action) s'est longtemps développée dans le champ du mouvement syndical et social où la question de l'environnement n'était pas encore l'objet d'un débat très approfondi (et ne l'est toujours pas)

<sup>5</sup> Au point 4, nous exposons que le «cadre temporel» qui détermine le contexte de la recherche se situe dans la période du premier mandat du gouvernement Lula, mais, puisqu'il y a réélection et second mandat, il sera toujours possible d'établir quelques parallèles avec le moment actuel

<sup>6</sup> Nous évoquerons dans l'introduction de la première partie le peu d'intérêt universitaire pour le thème du développement, mais en contrepartie, on doit relever qu'au Brésil, ces derniers temps, le débat a repris sur ce sujet. La preuve en est dans la création même du Centre International Celso Furtado des Politiques pour le Développement dont la proposition avait été lancée lors de la session d'ouverture de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement, UNCTAD XI, tenue à São Paulo le 14 de juin 2004. Selon l'historique du Centre, l'idée que le Brésil eut une institution qui réunisse les intelligences engagées dans le Développement et l'actualité de la pensée du professeur Celso Furtado a gagné immédiatement l'adhésion de chercheurs et spécialistes en sciences sociales du monde entier

<sup>7</sup> Présentation du document *Meio Ambiente e Qualidade de Vida* du programme de gouvernement du rassemblement Lula Presidente «Programa de governo de 2002 Coligação Lula presidente». – <http://www.mma.gov.br> consulté le 30 /12/ 2004

mots changent avec l'époque, les cultures, les intérêts, etc... En outre, dans cette mise à nu d'un mot on découvre certains sens cachés qui parfois en disent plus que les sens explicites<sup>8</sup>. Marc Hufty, analysant les évolutions du point de vue historique et culturel de la définition de « nature » et de la relation « homme-nature » participe de cette idée en affirmant que “les mots constituent un enjeu et ils n'ont pas les mêmes connotations selon celui qui les considère, ils sont chargés d'histoire, et ils peuvent changer de sens”<sup>9</sup> et il observe qu'à l'intérieur d'un même groupe social, la nature n'est pas pensée de la même manière.

Notre intérêt sera aussi la «recherche de sens». Avant même d'analyser le concept (controversé) de développement durable, nous chercherons quelques uns des sens attribués au développement dépouillé de tout autre adjectif. D'abord pour comprendre que, en ajoutant l'adjectif durable, le substantif développement acquiert à peine la valeur d'un qualificatif ou change complètement de signification. Il convient aussi de comprendre si les contradictions entre les deux termes sont apparentes ou possèdent des racines profondes.

Dans cette “recherche de sens” seront privilégiés les sens et portées du développement et du développement durable dans le champ juridique par un dialogue qui s'établira, de façon particulière, entre Droit de l'Environnement<sup>10</sup>, Economie et Politique.

### 3. Droit de l'Environnement, Economie et Politique: proposition de dialogue dans une approche interdisciplinaire.

Précisant encore notre sujet, nous prétendons, par un abord juridico-environnemental du développement durable, à partir d'un «dialogue» entre Droit de l'Environnement, Economie et Politique, traiter aussi du rôle de l'Etat et de la société civile dans la protection de l'environnement et dans la mise en œuvre du développement durable, tout comme, dans les “distances et rapprochements” entre le programme de gouvernement dans sa mise en œuvre et, en particulier, dans les politiques tournées vers le développement ou l'environnement.

C'est le mot “dialogue” qui prendra une grande importance au cours de ce travail et qui est employé dans son sens original<sup>11</sup> de “dia” qui signifie “au travers” + “logos” que signifie

<sup>8</sup> Nous avons eu l'occasion d'entendre le professeur Jacques Ardoino lors d'un cycle «*Histoire et prospective du paradigme de la complexité*» donné à l'EHESS, les troisièmes mercredis du mois, du 18 octobre 2006 au 20 juin 2007 sous la coordination du professeur Alfredo Pena-Vega

<sup>9</sup> HUFTY, M. *Les humains dans la nature*. In: Actes des 4e Journées de l'Institut Français de la Biodiversité, 26/10/2006. - Paris : 26 et 27 octobre 2006, p 20-26. Egalement sur <http://www.gis-ifb.org>

<sup>10</sup> Du Droit de l'Environnement brésilien “enrichi” par le droit comparé, en l'occurrence, le Droit français

“parole”. C’est évidemment le préfixe « dia- » qui préside à la formation du dialogue et c’est justement dans l’esprit de transversalité de ce «dia-» que nous nous proposons d’aborder les idées ici soumises à appréciation.

La nécessité d’un tel dialogue se justifie pour deux raisons particulières: la première est que le Droit de l’Environnement exige, par sa nature propre, un abord transversal<sup>12</sup>, et la seconde est l’exigence même du sujet puisqu’il est impossible de réfléchir juridiquement sur la mise en œuvre du développement durable sans analyse des composantes économiques et politiques.

Pour François Ost<sup>13</sup> ce dialogue de sciences, dénommé interdisciplinarité<sup>14</sup>, est extrêmement pertinent et va à l’encontre du mouvement d’hyperspécialisation à l’université qui mise toujours sur les coupures et divisions de disciplines même pour les questions présentant un caractère transverse, notamment dans les sciences sociales. Ost enseigne que dans le domaine de l’interdisciplinarité la recherche se mène, au moins dans un premier temps, à partir du champ d’une des disciplines qui dialogue (dans notre cas, le Droit de l’Environnement). Cette discipline de départ va offrir une problématique aux autres dont les interrogations croisent, partiellement, les siennes. Il s’agit en ce cas d’une véritable articulation des savoirs qui provoquent par approximations successives, tentatives et erreurs, des ajustements partiels (comme dans un dialogue) et finalement, la réorganisation partielle dans un champ théorique présent. Dans ce cas, chaque discipline se place successivement de la position de “questionneuse” à “répondeuse” de la problématique présentée.

Dans cette même ligne, Sachs défend l’idée que l’enjeu du développement durable est la transversalité qui est très difficile à atteindre parce que les personnes possèdent, en général,

---

<sup>11</sup> Par référence à l’étymologie associée au terme grec *dialoghestai*, dialogue prend au départ un sens philosophique qui le distingue du sens plus englobant (conversation quotidienne, échange de répliques dans des œuvres littéraires, théâtrales ou cinématographiques, etc.) qu’il a aujourd’hui

<sup>12</sup> Soulignons ici que la transversalité et l’interdisciplinarité sont des modes de travail sur les connaissances qui visent une intégration d’aspects qui resteraient isolés les uns des autres dans un travail de discipline. L’interdisciplinarité et la transversalité s’alimentent mutuellement, puisque pour travailler les thèmes transversaux de manière adéquate, on ne peut conserver une perspective rigide de discipline.

<sup>13</sup> Les détours de Babel. La traduction comme paradigme. Conférence donnée au Collège de France le 6 décembre 2006 (dont le texte fut en envoyé aux participants)

<sup>14</sup> A distinguer de la pluridisciplinarité (ou multidisciplinarité) et de la transdisciplinarité. La première consisterait à juxtaposer à un objet d’étude supposé commun un ensemble de disciplines différentes développant leurs points de vue spécifiques (pour l’auteur seule une conception magique du travail scientifique pourrait laisser penser que d’une simple somme de disciplines pourrait surgir une problématique commune). Quant à elle, la transdisciplinarité impliquerait que toutes les disciplines en présence abandonnassent leur point de vue particulier pour produire un savoir autonome d’où devraient résulter de nouveaux objets et de nouvelles méthodes. Il s’agit d’une intégration de disciplines (ce qui impliquerait, d’une certaine façon, de passer par-dessus les spécificités de chaque discipline pour créer un champ commun)

une vision sectorielle, segmentée et verticale dans tous les secteurs, mais c'est encore plus vrai dans la recherche. Selon lui, aujourd'hui nous sommes encore plus cloisonnés dans les disciplines que nous l'étions il y a trente ans.<sup>15</sup>

Dans la présente recherche, la question motivante qui s'est peu à peu dessinée pour initier ce dialogue proposé est la suivante: le projet de développement du gouvernement brésilien est-il guidé par le principe juridico-environnemental du développement durable, conformément au précepte de la Constitution Fédérale de 1988?

#### 4. Question «motivante» et problématique

Le professeur Frigotto<sup>16</sup> nous enseigne que lorsqu'on entame une recherche, on dispose difficilement d'un problème, mais plutôt d'une problématique. On dirait, dans notre cas, que la problématique s'est ébauchée en question principale (présentée ci-dessus) que nous avons appelée "question motivante". Celle-ci a fini par engendrer une nouvelle série de questions, parmi lesquelles:

- Quel est le ou les sens du développement et ce qui le distingue de la croissance économique?

- Quel est le ou les sens du développement durable et ce qui le distingue du développement?

Voilà des questions auxquelles il fut déjà répondu des centaines de fois à partir des conceptions les plus diverses; en quelques cas, il a même pu s'établir quelque consensus mais, comme nous l'avons déjà affirmé, elles sont toujours susceptibles de nouvelles critiques ou réflexions.

Avant même de nous questionner sur l'orientation du «projet de développement du gouvernement actuel», il conviendrait de se demander:

- le gouvernement possède-t-il un projet de développement?

---

<sup>15</sup> *Les Nouveaux utopistes du développement durable*. Paris: éditions Autrement – Collections Mutations n° 216, 2002, Paris

<sup>16</sup> FRIGOTTO, G. O *Enfoque da Dialética Materialista Histórica na Pesquisa Social*. Texte présenté lors de la Rencontre Régionale de Recherche Sud-Est (Encontro Regional de Pesquisa Sudeste), dans le symposium sur les différentes approches théoriques de la recherche pédagogique brésilienne Diferentes Enfoques Teóricas na Pesquisa Educacional Brasileira, Vitória, 11/09/1987, p. 3

- est-il possible de parler pour un pays de développement (durable) sans un projet national de développement?

Quant à ce qui se réfère à l'orientation du projet gouvernemental, nous nous demandons s'il est "guidé par le principe juridico-environnemental du développement durable, conformément au précepte de la Constitution Fédérale de 1988". Nous sommes partis du présupposé que le développement durable est un "principe juridique -environnemental". Le professeur Michel Prieur a interrogé ce présupposé en demandant:

- Le développement durable est-il un principe juridique? Ne serait-ce pas simplement un objectif politique?

Ce questionnement nous a amené à une analyse du statut juridique du développement durable (spécialement dans la constitution brésilienne de 1988).

A nous questionner sur l'orientation du projet de développement, nous voulons savoir, en dernière instance, dans quelle mesure la variable environnementale, plus particulièrement juridico-environnementale, guide la mise en œuvre de la politique de développement du gouvernement Lula (au cours de son premier mandat). C'est à dire:

- De quelle manière ou dans quelle mesure le gouvernement brésilien a-t-il mis en œuvre (ou va-t-il mettre en œuvre) le principe de développement durable et les préceptes constitutionnels ?

Cet ensemble de questions découlant de la «question motivante» pourrait être élargi compliquant encore la problématique à travailler. Mais, au nom de l'objectivité, on établira quelques limites et "découpes" dans la thématique à développer, tout comme on présentera quelques aspects d'organisation du travail.

#### 5. Paramètres et «cadres» dans la tentative d'offrir quelques réponses à la problématique

Face à l'ampleur du thème il devient nécessaire d'établir paramètres et limites.

Tout d'abord, conformément à ce nous avons montré, l'objectif est la recherche de sens au développement (durable), privilégiant le sens qui lui a été attribué dans le champ juridique, en particulier, dans la constitution brésilienne de 1988.

Pour ce qui a trait à la mise en œuvre du principe de développement durable l'objectif est, dans un premier moment, de réfléchir sur le rôle de l'Etat ou de la collectivité dans la construction d'une gouvernance environnementale tournée vers le développement durable et, dans un second temps, porter la réflexion dans le champ de l'action gouvernementale proprement dite, établissant un parallèle entre le(s) programme(s) et la mise en œuvre, spécialement, pour ce qui touche aux politiques tournées vers le développement et l'environnement, mettant l'accent sur la question de l'intégration environnementale et de la participation populaire dans la réalisation du programme en question.

Comme le Brésil est un Etat fédéré, il convient de préciser que le parallèle entre "programme et mise en œuvre" sera restreint au pouvoir exécutif du gouvernement fédéral, ayant pour base le "Programme de gouvernement 2002 de la Coalition Lula Président"; l'«Orientation stratégique du gouvernement pour les programmes du Plan Pluriannuel 2004-2007», inspiré du programme de la coalition et du Plan Pluriannuel proprement dit, PPA-2004-2007.

En réalité, ce n'est pas «une évaluation» du premier mandat du gouvernement Lula qui est proposée, mais les «quelques évaluations» d'autant que, pour une véritable évaluation, une distanciation historique et des œuvres d'analyse sur le sujet seraient nécessaires mais nous ne disposons pas encore de ces conditions. Dans l'évaluation proposée, il sera donné la parole au gouvernement lui-même et à quelques dirigeants de la société civile pour qu'ils se manifestent au sujet des «distances et rapprochement» de la pratique du gouvernement en relation aux programmes ci-dessus.

Finalement, l'objectif sera de défendre la nécessité d'un Projet National de Développement (durable) pour le Brésil, balisé par la Constitution Fédérale.

### 5.1 Quelques comparaisons, pas une « étude comparative »

Comme on peut le voir, la thématique qui sera abordée est éminemment brésilienne, ce qui n'empêchera pas que, dans le domaine juridique, elle soit enrichie de quelques éléments comparatifs, en particulier avec le Droit Français.

Ainsi, il ne s'agit pas d'une étude comparative, ce qui exigerait une autre méthodologie et, du point de vue du contenu, il faudrait se limiter à un objet plus précis et de caractère plus spécifique que l'étude interdisciplinaire ici proposée.

### 5.2 A Propos de l'approche

Conformément à ce qui a été exposé, nous avons pour propos de faire une approche juridico-environnementale du développement durable de manière interdisciplinaire et transversale, permettant ainsi le dialogue de disciplines, en particulier du Droit de l'Environnement avec l'Economie et la Politique. C'est aussi un abord dialectique<sup>17</sup> dans la mesure où nous cherchons constamment à expliciter les contradictions<sup>18</sup> qui s'affrontent entre discours et pratique, projet et mise en œuvre, texte (légal) et contexte (économique ou politique), etc....

Dire que nous aborderons le développement durable comme principe "juridico-environnemental" ne signifie pas que nous avons pour objectif d'exclure les autres dimensions du développement durable<sup>19</sup>, mais préciser que notre approche est plus centrée sur la variable environnementale et aussi réaffirmer l'idée que le développement, tant comme concept dans le champ économique que comme droit dans le champ juridique, avait déjà élargi ses variables, au-delà de la croissance économique, et que c'est l'inclusion de la variable environnementale qui permettra de qualifier le développement de «durable».

### 5.3 A propos du «cadre temporel»

La période choisie pour l'analyse de la mise en œuvre du développement durable à partir du programme de gouvernement est celle du premier mandat de la présidence Lula (de 2003 à 2006). Mais, comme le président Luís Inácio Lula da Silva a été reconduit pour un second mandat consécutif, s'ouvre la possibilité constante de faire allusion et d'établir des relations entre le premier mandat et les perspectives du second (2007 à 2010), tout comme celui de dégager quelques perspectives.

---

<sup>17</sup> KONDER, L. *O que é dialética*. 28 ed. São Paulo: Brasiliense, 2000

<sup>18</sup> La recherche dialectique a pour but principal de trouver et de tracer quatre sortes de relations: l'identité/différence, l'interpénétration des contraires, la quantité/qualité et la contradiction et, dans le cadre de ces quatre relations, l'étude cherchera à porter, spécialement, l'emphase sur les contradictions «Texte et Contexte», ce qui veut dire, analyser comment ce qui est le projet (programme) de gouvernement, en ce qu'il dit quant au respect de l'application du principe juridico-environnemental de développement durable, se reflète, dans la pratique, au moment de la mise en œuvre de la politique de développement

<sup>19</sup> Il est important de mettre en avant l'existence de la dimension sociale, couramment «oubliée» du débat sur le développement durable. Ce n'est pas sans raison que la dimension sociale est normalement considérée comme la parente pauvre du concept de développement durable et le «Droit positif national et international, ainsi que la doctrine, accordent peu d'intérêt à la dimension sociale préférant mettre l'accent sur les synergies liant l'économique à l'environnemental». Cf. *La dimension sociale du développement durable: le parent pauvre du concept*. LPA, 16 janvier 2004 n° 12, p. 8

#### 5.4 Quant à la technique législative

Il semble opportun d'apporter un éclaircissement préalable sur la rédaction des lois au Brésil.

La loi complémentaire n° 95, du 26 février 1998 est relative à l'élaboration, de la rédaction, de l'altération et de la consolidation des lois, conformément à ce que détermine le paragraphe unique de l'article 59 de la Constitution Fédérale, et établit des normes pour la consolidation des actes normatifs qu'il mentionne.

Nous présenterons, comme exemple, l'article 11 de la loi complémentaire elle-même, suivi de l'article 10 qui donne les définitions et principes qui sont suivis dans l'écriture des textes législatifs:

Art. 11. Les dispositions normatives seront rédigées avec clarté, précision et ordre logique; à cette fin, les normes suivantes seront observées:

(...)

III – pour l'obtention de l'ordre logique:

c) exprimer au moyen de paragraphes les aspects complémentaires à la norme énoncée dans le *caput* de l'article et les exceptions à la règle par celui-ci établi

Le terme latin *caput* de l'article, présenté à l'alinéa c, de l'incise III, désigne la tête de l'article de loi, quand celui-ci contient incises et/ou paragraphes. Au cas où il ne comporte pas de subdivisions ont fait tout juste référence à l'article (n°).

Art. 10. Les textes législatifs seront articulés en observant les principes suivants:

I – l'unité de base de l'enchaînement sera l'article, indiqué par l'abréviation "Art.", suivie par la la numération ordinale jusqu'au neuvième, numération cardinale ensuite;

II – les articles se divisent en paragraphes ou en incises, les paragraphes en incises, les incises en alinéas et les alinéas en items;

III – les paragraphes seront représentés par le signe graphique "§", suivi de numération ordinale jusqu'au neuvième et cardinal ensuite, utilisant, quand il n'en existe qu'un, l'expression "paragraphe unique" in extenso;

IV – les incises seront représentées par chiffres romains, les alinéas par lettre minuscules et les items par chiffres arabes;

## 6. Le point de vue du sujet chercheur : une prise de position préalable

En traitant de l'inexistence de neutralité dans la relation sujet/objet dans le champ des sciences sociales, le professeur Frigotto<sup>20</sup> affirme que la conception du monde du sujet qui recherche et sa posture face à la réalité précèdent son propre choix de la méthode à utiliser. Ainsi, l'auteur affirme que le chercheur aborde la réalité avec une posture théorique depuis le début et fait ressortir encore que ce ne sont pas les données qui conduisent la recherche mais bien le chercheur.

Ce n'est pas sans raison que nous nous prévalons de cette conception du professeur Frigotto dans la mesure où nous croyons nécessaire une prise de position relative au concept de développement durable pour éclairer le point de vue à partir duquel nous aborderons notre objet<sup>21</sup> mais, en tentant de ne pas oublier la précieuse (et difficile) leçon du professeur Prieur selon laquelle «un juriste ne peut être détaché de la société dans laquelle il vit et son insertion sociale ne lui fait pas perdre pour autant sa capacité d'analyse objective et de rigueur scientifique.»<sup>22</sup>

Notre conception du développement durable s'est construite sur le terrain de nos expériences, au contact de la réalité et avec différentes visions sur l'objet à analyser. Cela ne nous autorise pas à présenter, ou même choisir, le «meilleur concept» pour le développement durable. Nous n'avons pas pour propos d'«augmenter à la liste des contorsions déjà banalisées dans les nombreuses tentatives de promouvoir un concept supposé de développement durable», conformément aux mots du professeur José Ely da Veiga<sup>23</sup>, mais plutôt d'analyser quelques unes des significations et des critiques attribuées au terme et, ensuite, tenter de rechercher un sens juridique à celui-là.

Dans notre trajectoire militante dans les mouvements social et syndical, la vision du «développement» et la lutte pour les droits a toujours été très dissociée de la question

---

20 FRIGOTTO, G. O *Enfoque da Dialética Materialista Histórica na Pesquisa Social*. In: ENCONTRO REGIONAL DE PESQUISA SUDESTE, 11/09/1987, p.3 - Texte présenté lors de la Rencontre Régionale de Recherche Sud-Est (Encontro Regional de Pesquisa Sudeste), dans le symposium sur les différentes approches théoriques de la recherche pédagogique brésilienne Vitória, 11/09/1987

21 Nous avons annoncé antérieurement que nous proposerions une approche dialectique de notre objet et «la perspective - le fait de reconnaître que les choses apparaissent de façon très différente selon les personnes qui les regardent - joue un rôle très important dans la pensée dialectique» voir: OLLMAN, Bertell. *La dialectique mise en œuvre*. Paris: Syllepse, 2005. p. 28

22 PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*. 5<sup>e</sup> ed. Paris: Dalloz, 2004. p. 8

23 VEIGA, J. Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. p.13

environnementale, d'abord parce que, les courants auxquels nous étions (et restons) liée durant notre période militante étaient (et restent) d'orientation marxiste<sup>24</sup>. Si nous nous associons à ceux qui comprennent qu'il y a une incompatibilité de principe entre le capitalisme et le développement durable, il est aussi nécessaire de dire que la protection de l'environnement n'a jamais été traitée par les groupes et mouvements d'orientation marxiste avec l'importance requise.

Il est évident que, d'un point de vue historique, la question de l'environnement n'avait pas, à l'époque de Marx, la dimension et l'urgence qu'elle a acquise aujourd'hui. En vérité, la protection de l'environnement a pris une ampleur mondiale et en est arrivée à être dûment reconnue à partir du moment où la dégradation de l'environnement a atteint des niveaux alarmants dans un monde qui, comme l'affirme le professeur Caubet, «pour être financièrement total et économiquement global est aussi écologiquement létal»<sup>25</sup>. Mais, le niveau important que la nécessité de la protection de l'environnement a atteint n'a pas pris un espace équivalent dans l'agenda des mouvements sociaux, en particulier celui des mouvements de travailleurs.

Comme l'observe Luis Fernandes, la question de l'environnement a été escamotée depuis les premières expériences socialistes du XXème siècle et cela est clairement visible sur les images de la propagande socialiste de l'époque, où le travailleur est toujours montré devant un fond d'usines crachant de la fumée – “c'est cela qui était valorisé comme s'il s'agissait d'un progrès”<sup>26</sup>. Pour autant, Fernandes rappelle que ce fait doit être analysé sans nous abstraire du contexte historique de ces expériences qui apparurent dans des pays de la périphérie du système capitaliste et que, pour cela, elles durent faire face à la fois au défi de la transition au socialisme et au défi du dépassement du retard hérité des sociétés antérieures. Ainsi, la nécessité de créer rapidement une base industrielle était aussi un thème de défense et de survie de ces expériences.

---

<sup>24</sup> Il convient de souligner que, d'orientation marxiste ou non, le mouvement ouvrier, ainsi que quelques partis de gauche demeurent encore très marqués par l'idéologie du progrès et du productivisme.

<sup>25</sup> Affirmation traitant de ceux qui, en matière de relations commerciales internationales contemporaines, voudraient se décharger des facteurs socio-environnementaux au moyen de normes juridiques internationales. CAUBET, C. G. *A Irresistível Ascensão do Comercio Internacional: o meio ambiente fora da lei?* Revista Diálogo Jurídico nº 15 jan/fev/mars 2007 p1-14. Aussi disponible sur [http://www.direitopublico.com.br/pdf/Portugal\\_Comercio\\_meio\\_ambiente.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf/Portugal_Comercio_meio_ambiente.pdf) consulté le 23/05/2008

<sup>26</sup> FERNANDES, L. *Protocolo de Kyoto: o Brasil e o mundo (entrevista)*. Princípios, Fevereiro-Março 2006, nº 83, p. 6-13

Nous sommes tout à fait d'avis que ces expériences socialistes ne peuvent être évaluées hors de leur contexte historique comme nous approuvons Michael Löwy<sup>27</sup> quand il observe que la question écologique est le grand défi pour la rénovation de la pensée marxienne du XXIème siècle. Mais, il est hors de notre propos d'aborder ici la question "marxisme et environnement" (quoique la question commence à devenir un lieu de débat important), nous voulons juste dire que, si nous ne pouvons passer au large des contradictions entre soutenabilité et capitalisme, on ne peut éviter de se souvenir que la théorie marxiste et les expériences socialistes, pour diverses raisons (parmi celles signalées par Luis Fernandes), n'ont pas eu la qualité de l'environnement parmi leurs bannières.

Faisant une analyse plus récente, nous allons voir qu'avec les changements dans les rapports de force entre capital et travail (découlant de la libéralisation et de la déréglementation imposées par le capital à ceux qui vivent du travail), la sauvegarde de l'emploi est devenu un objectif prioritaire (voire unique) du mouvement des travailleurs et la question environnementale demeure, d'une certaine façon, hors de propos.

Mais, revenons à la question du discours hégémonique du développement durable dans le capitalisme.

### 6.1 A "contre-courant" du discours dominant

Pour beaucoup, le terme de développement durable s'est constitué en un oxymore par la contradiction qu'elle renferme<sup>28</sup> ou en un "mot-fétiche"<sup>29</sup>. L'ancien responsable de Greenpeace International - Bruno Rebelle- dit que le développement durable a formé un «piège sémantique» du fait que le concept "a été tellement galvaudé entre son émergence dans les années 1970 et sa montée en puissance en termes de projet politique, que l'on ne sait plus exactement ce qu'il recouvre". Mais, en même temps, il admet que "c'est aussi la seule vraie

---

<sup>27</sup> LÖWY, M. *Ecologia e Socialismo*. São Paulo: Cortêz, 2005, p.38

<sup>28</sup> Comme pour Serge Latouche dans le texte *En finir, une fois pour toutes, avec le développement*, Le Monde Diplomatique, Mai 2001; disponible sur <http://www.monde-diplomatique.fr/2001/05/LATOUCHE/15204> . Consulté le 02/11/2005

<sup>29</sup> Comme pour Gilbert Rist dans «*Le développement: la violence symbolique d'une croissance*» In: Brouillons pour l'avenir. Contributions au débat sur les alternatives», Christian Comelieu (org.) Les Nouveaux Cahiers de l'IUED, Genève, n° 14, Paris: PUF, 2003, p.147

idée qu'il faut faire vivre pour construire une société humaine pacifiée avec son environnement au sens très large du terme<sup>30</sup>.

C'est une évidence que le discours dominant arrive à consolider un consensus autour de la notion de soutenabilité et du développement durable comme une espèce de préservation de l'ordre établi mais, comme le signale José Ely da Veiga, ce sont les faiblesses, les imprécisions et les ambivalences de la notion de soutenabilité qui font sa force et son adoption. C'est pour cela que nous entendons que les contradictions elles-mêmes, constitutives du concept, permettent aussi qu'il soit utilisé "à contre-courant" du discours dominant.

Nous considérons que le développement durable est un concept "élastique" comme est élastique, par exemple, celui de démocratie qui, dans la réalité concrète, prendra une forme définie par le rapport de forces des différents intérêts dans le champ politique et social. Le modèle de développement est défini par ce même rapport de force. Ceci étant, le développement durable peut se transformer en une bannière de lutte pour des réformes immédiates "dans" le capitalisme ou mieux, qui pointe vers des voies "pour au-delà du capitalisme". C'est à dire, des réformes à court terme, visant des transformations à long terme, c'est même pourquoi le nom qui aujourd'hui définit un développement qui prenne en compte la protection de l'environnement est celui de "développement durable" même s'il sert, comme nous prétendons le démontrer, à abriter un ensemble de positions, dans la plupart des cas, contradictoires ou idéologiquement opposées.

## 6.2 Le Droit de l'environnement et la Constitution comme instruments de lutte

Le fait de ne pouvoir entretenir d'illusions sur la possibilité d'"écologiser le capitalisme"<sup>31</sup> ne signifie pas que nous ne puissions entreprendre de combats pour des réformes immédiates mais, en même temps, la défense de l'environnement ne peut constituer une fin en soi. Quoique nous privilégions ici l'analyse de la dimension environnementale du développement durable (mettant l'accent sur l'aspect juridique), nous suivons ceux qui

---

<sup>30</sup> REBELLE, B. *Le Développement durable est éminemment de gauche. Développement durable dès maintenant?* L'Humanité Dimanche, Num. Spec. Juillet 2007, p. 12

<sup>31</sup> Selon Chesnais et Serfati, l'absence d'une posture anticapitaliste a amené la majorité des partis verts européens à devenir de simples partenaires «eco-réformistes» de la gestion sociale-libérale du capitalisme. Voir CHESNAIS, F. et SERTAFI, C. "Ecologia" e condições físicas da reprodução social: alguns fios condutores marxistas. *Revista Crítica Marxista* (São Paulo), n. 16, p. 1-40, 3/2003. Disponible sur <http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista>. Consulté le 03/10/2005

entendent que la défense de l'environnement doit être liée à la défense de la justice sociale et à la valorisation du travail, à la lutte contre la marchandisation du monde, à la défense d'une vie de qualité, d'égalité (ce qui est différent de l'homogénéisation) et de solidarité<sup>32</sup>. C'est ainsi que nous suivons la pensée de Jacobi<sup>33</sup> quand il dit que la notion de soutenabilité implique une nécessaire interrelation entre la justice sociale, la qualité de vie, l'équilibre environnemental et la nécessité du développement comme capacité de soutien.

Finalement, nous nous rallions à Jean-Philippe Barde<sup>34</sup> pour lequel le développement durable n'est ni une doctrine, ni une théorie, ni une recette miracle, encore moins une synthèse entre écologie et économie. Selon lui, le concept de développement durable représente une tentative de coexistence entre écologie et économie, dans une logique globale et à long terme.

Mais, de notre point de vue, cette coexistence de l'économie avec l'écologie est un conflit permanent. C'est la médiation de ce conflit qui se joue dans le champ de la politique qui, à son tour, doit voir son chemin d'action balisé par le Droit; puisque l'environnement est une valeur à protéger et, en faisant de l'environnement une valeur à protéger, c'est lui reconnaître, juridiquement, un lieu au sein de la hiérarchie complexe des droits et principes fondamentaux, comme le montre bien le professeur Michel Prieur<sup>35</sup>.

Voilà pourquoi, nous défendons que la Constitution et le Droit de l'Environnement sont des instruments précieux dans la lutte pour un développement durable, comme des balises d'un projet national de développement, et non comme une entrave au développement, comme l'affirment certains<sup>36</sup>. C'est guidée par cette conception que nous prétendons ici démontrer:

- Qu'il n'existe pas de développement s'il n'est pas durable;

- Que dans un pays comme le Brésil il n'existera pas de développement (durable) sans un projet national de développement;

---

<sup>32</sup> Solidarité qui, dans une conception du développement durable, doit être intra- et inter-générationnelle

<sup>33</sup> JACOBI, P. "*Meio ambiente e sustentabilidade*" In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. O Município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo, 1999, pp. 175-183

<sup>34</sup> BARDE, J-P. *Économie et Politique de l'environnement*. Paris: Presses Universitaires de France, 1977

<sup>35</sup> PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*. Paris: Dalloz, 2004

<sup>36</sup> De fait, nombreux parmi les «développementistes» qui possèdent un engagement sérieux dans le développement du pays sont ceux qui font des déclarations accusant la législation environnementale d'«entraver» le développement.

-Qu'un projet national de développement (durable) doit, obligatoirement, être guidé par le principe juridico-environnemental du développement durable et balisé par la Constitution et le Droit de l'Environnement.

### 7. A propos de l'organisation et de la présentation de la thèse

Dans la première partie, intitulée «Développement (durable) à la recherche de sens» nous mettons l'adjectif durable entre parenthèses pour deux raisons: premièrement parce que, conformément à ce que nous avons déjà éclairci au point numéro 2, nous nous intéressons à la «recherche de sens» du développement sans qualificatif et, en second lieu parce que comme le professeur Marcel Bursztyn<sup>37</sup>, nous défendons l'idée qu'«il n'existe pas de développement qui ne soit durable». Nous travaillons avec la conception selon laquelle la durabilité environnementale est une dimension qui, en un moment historique donné et en fonction de la nécessité, s'ajoute aux autres dimensions du développement.

Un autre aspect abordé avec la question du développement est son (éternel) débat avec la croissance. Sur ce point, on donnera un résumé des positions de Celso Furtado qui sera aussi une référence en ce qui touche à la nécessité d'un projet de développement pour le Brésil. Puisque, suivant aussi la leçon du professeur Marcel Bursztyn, «il n'existe pas de développement sans un projet national de développement» et que Furtado symbolise, comme aucun, la lutte pour ce projet.

Alors vient pour nous le moment de chercher quelques uns des sens attribués au développement durable et de comprendre comment ils ont été construits, en particulier pour celui du «sens officiel» donné par le rapport Brundtland qui est la cible d'innombrables critiques. Ensuite s'ouvre un espace pour l'analyse juridique tant du développement que du développement durable, c'est-à-dire pour l'analyse du sens et de la portée du développement (durable) dans le champ juridique, en particulier dans la constitution brésilienne de 1988<sup>38</sup>.

Avec pour titre «Les chemins contradictoires de la mise en œuvre du développement durable», la seconde partie amène une analyse de la mise en œuvre du développement durable en explorant les contradictions entre «projet et action» dans l'œuvre gouvernementale.

---

<sup>37</sup> BURSZTYN, M. *É preciso desmistificar a idéia que os governos de esquerda são corretos ambientalmente.* in: IHU on-line, ano 5 - n° 141. 16/05/2005. p.18-20.

<sup>38</sup> Cherchant à établir quelques éléments comparatifs avec la Constitution Française

On examine aussi le (re) définition du rôle de l'Etat et de la société civile pour ce qui touche à la garantie d'un environnement équilibré et à une saine qualité de vie en faisant ressortir l'importance d'un « dialogue de principes», spécialement, les principes d'Intégration et de Participation dans la mise en œuvre des politiques tournées vers le développement durable.

Enfin, on retourne à la question de la nécessité d'un Projet National de Développement balisé par le Droit de l'Environnement et par la Constitution.

## PARTIE I – LE DEVELOPPEMENT (DURABLE) A LA RECHERCHE DE SENS

Il n'y a pas un monde développé et  
un monde sous-développé,  
mais un seul monde maldéveloppé<sup>39</sup>

Il n'y a de développement que s'il est durable.<sup>40</sup> Comme l'affirme le professeur Marcel Bursztyn, nous croyons que la durabilité est constitutive du développement qui s'est, historiquement, "accru" de nouvelles dimensions. La notion de "développement durable" surgit, plus précisément, de l'ajout (en un moment historique donné) de la dimension environnementale au développement. Mais, pour "disséquer cette notion controversée"<sup>41</sup> nous chercherons, dans un premier temps, à analyser le *développement* dépouillé de tout adjectif car, si c'est l'adjectif qui définit les modalités, le "développement" est le concept central qui organise l'ensemble des activités humaines. C'est un concept pluridimensionnel qui n'existe pas sans la coordination des décisions économiques, financières, sociales et environnementales.<sup>42</sup>

Du point de vue historique et sémantique, le concept de développement a déjà subi diverses métamorphoses et tout indique que cette capacité de transformation et d'adaptation à différentes approches est une de ses principales caractéristiques<sup>43</sup>, comme un concept-clef aux côtés duquel se profilent des adjectifs tels qu'économique, humain, social et durable (ce qu'on examinera plus loin). Mais, au début, une approche spécifique du développement semble importante, considérant contradictoire le fait que la thématique du *développement durable* soit à la mode et celle du développement, selon certains de ses spécialistes, soit victime d'une

<sup>39</sup> Conviction qui a présidé à la fondation du Centre Europe-Tiers Monde (CETIM) en 1970

<sup>40</sup> BURSZTYN, M. É preciso desmistificar a idéia que os governos de esquerda são corretos ambientalmente. in: IHU on-line ano 5-nº 141- 16 de maio de 2005. p. 18-20

<sup>41</sup> VEIGA, J. Eli da, *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI* Rio de Janeiro: Garamond, 2005

<sup>42</sup> SACHS, I. *Une civilisation de l'être* – entretien avec Ignacy Sachs in: Les Nouveaux utopistes du développement durable (dirigé par Anne-Marie Ducroux)– Collections Mutations nº 216. Paris: Éditions Autrement, 2002

<sup>43</sup> SIEDENBERGER, D.R. *Desenvolvimento: ambigüidade de um conceito difuso* In: Desenvolvimento em Questão Editora UNIJUI ano 2 n.3 jan/jun 2004 p. 9-26

désaffection du milieu universitaire. Reprenant cette idée, Michel Rogalski<sup>44</sup> se demande ce qui a bien pu arriver pour qu'un champ de réflexion si riche que celui du développement ait été asphyxié par la pensée dominante au point d'être supprimé des programmes universitaires et ses postulats jetés aux oubliettes. Selon cet auteur, le néolibéralisme et sa religion du marché considèrent le débat sur le développement des pays une question obsolète.

Ignacy Sachs<sup>45</sup> lui aussi met en garde sur ce que "la problématique du développement a passé de mode et son importance universitaire est chaque fois plus marginale". Ce sont de multiples raisons qui pointent vers ce fait, entre elles, "la théologie du marché qui fait la tête de nombreux économistes, rend redondant le concept de développement" et, d'autre part, "les adeptes de l'écologie profonde tendent à considérer la croissance économique comme un mal absolu, quelles que soient ses modalités et usages sociaux de son produit."

Pour initier cette réflexion on explicitera quelques uns des différents sens que le substantif *développement* a porté dans sa trajectoire vers l'adjectif durable en s'attachant, au départ, à la relation croissance/développement, faisant une allusion au débat entre ceux que l'on appelle "anti" ou "post" développementistes, sans oublier de laisser spécialement une place aux nécessaires leçons de Celso Furtado sur le thème parce que ses réflexions amènent à la nécessité de la Formulation d'un Projet National de Développement (Titre I et Titre II).

Ensuite, vient le moment d'ajouter au substantif *développement* l'adjectif *durable*, avec l'intention d'analyser quelques uns des signifiés et des critiques attribués à l'ensemble, puis ultérieurement, de tenter de chercher un sens juridique à celui-là, en tant que droit – le droit au développement (durable) – et comme principe juridique dans la constitution brésilienne de 1988, conformément à ce qui a été exposé dans l'introduction générale (Titre III et Titre IV).

---

<sup>44</sup> ROGALSKI, M. *L'Economie du Développement dans la Tourmente de l'Evolution du Monde*, in: Recherches Internationales – Développement(s), 2004, n° 72 octobre-décembre, p. 25-29

<sup>45</sup> VEIGA, J. Eli da, *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. p.10

**TITRE I DEVELOPPEMENT(S): LA PLURALITE DES SENS ET LES LEÇONS TOUJOURS  
ACTUELLES DE CELSO FURTADO**

Ouvrir le débat sur le développement, c'est ouvrir un éventail de significations et de conceptions différentes. Dans ce premier titre, on tentera de chercher quelques uns de ces sens et conceptions, en particulier par un retour sur la pensée de l'économiste brésilien Celso Furtado.

**CHAPITRE 1 LE DEVELOPPEMENT C'EST...**

Le pont sans rivière.

Hautes façades de bâtiment sans rien derrière.

Le jardinier arrose le gazon de plastique.

L'escalier roulant ne conduit nulle part.

L'autoroute nous permet de connaître les lieux que l'autoroute a dévastés.

L'écran du téléviseur nous montre un téléviseur qui contient l'autre téléviseur, dans lequel il y a un téléviseur.<sup>46</sup>

Ainsi, la réponse donnée par l'écrivain uruguayen Eduardo Galeano au travers de son poème «le développement» n'apporte pas une vision très optimiste sur le sujet. Mais, on peut aussi reproduire quelques unes des réponses présentées dans la publication intitulée *Para entender o Brasil*<sup>47</sup> (*Pour comprendre le Brésil*) à la question "Selon vous que signifient: modernité, développement, compétitivité, globalisation, technologie de pointe, éthique, justice sociale?" Pour ce qui se rapporte au sujet développement voici la réponse<sup>48</sup>:

- De l'écrivain Afonso Romano de Santana: "Restons-en à la justice sociale. Un pays ne commence à exister que quand on intègre cette donnée, sinon ce n'est qu'un simple rassemblement ou une aspiration" (p.21)

- De l'économiste Luiz Gonzaga Belluzzo: "Le mot de développement a pris des significations changeant au cours des ans. Dans les années 60, c'était un projet national qui se

<sup>46</sup> GALEANO, E. *De pernas para o ar, a escola do mundo ao avesso*. Porto Alegre: L&PM, 2001. p. 229

<sup>47</sup> AGUIAR, L.A., SOBRAL, M. orgs. São Paulo: Alegro, 2001

<sup>48</sup> Dans la sélection des réponses, nous objectivons une plus grande diversité, évitant les réponses pratiquement équivalentes.

référait à la modernité dans un sens authentique: la production d'institutions démocratiques et républicaines, un projet collectif qui inclue la réduction de la pauvreté, une meilleure distribution des revenus et toute une liste de réformes sociales. Aujourd'hui je crois que le mot est plus proche de l'expression "progrès", ou plutôt, de croissance, l'introduction de nouvelles formes de production et de consommation, l'acquisition de biens de consommation de qualité. Pour une bonne part de la population brésilienne, le développement signifie l'intégration de modèles modernes de consommation. La dimension démocratique du mot s'est perdue en chemin". (p. 215)

- Du critique littéraire et professeur de littérature comparée Luiz Costa Lima: "Alors que le mot est devenu synonyme de processus réalisés selon des étapes économiques, je dirais que le premier développement qui nous fait défaut consisterait à débarrasser le terme de l'économicisme qui, en attendant, nous domine toujours plus". (p.211)

- De la professeure, éditrice et critique littéraire Eloísa Buarque: "Distribution de revenus". (p.114)

- Du journaliste et écrivain Zuenir Ventura "Un mot des plus suspects. Un grand alibi pour repousser la distribution de revenus. D'abord développer pour ensuite distribuer, c'est à dire, jamais." (p.355)

- Du sociologue Emir Sader: (...) "le développement signifie élévation du PIB quand il devrait signifier élévation des niveaux sociaux de vie."(p.63)

- Du Frère dominicain et écrivain Frei Beto: "Aucun enfant hors de l'Ecole." (p.79)

- Du régionaliste et indigéniste Orlando Villas Boas: "C'est le résultat du progrès qui doit embrasser toute la société, pas seulement une partie d'entre elle". (p. 271)

- Du professeur et alors président de l'IBGE Sergio Bresserman Viana: "Ce n'est pas seulement aller de l'avant, ni seulement croître économiquement. En espagnol, cela se dit desarrollar, c'est à dire dérouler ce qui est embrouillé dans la société brésilienne. Il y a d'innombrables aspects liés aux services publics, au développement des personnes, de l'être humain. Au Brésil, quand on parle de développement, on pense tout juste à la croissance économique". (p.299)

- Du publiciste Lula Vieira: “Ce sera la conscience que nous sommes arrivés à un point où l’on ne pourra plus penser que nous pouvons vivre encore longtemps avec la destruction de la nature, avec la misère et tous ces problèmes structureaux (...)” (p.236)

- Du biologiste Mário Martelli: “Processus harmonieux de croissance ayant comme élément de principe le respect de l’environnement “. (p.253)

- Du compositeur et interprète de musique populaire brésilienne Nei Lopes: “Des chances égales pour tous.” (p.262)

On peut observer des réponses présentées que l’idée de développement est associée à un ensemble de signifiés positifs comme la justice sociale, la distribution de revenus, l’accès à l’éducation, le respect de l’environnement. Certaines des réponses contiennent une dénonciation de la “perversion” du terme quand il est associé à la simple croissance économique ou à de nouvelles formes de production ou de consommation.

### 1.1 Une vision positive

Si l’on élargissait le groupe de personnes pour recueillir les réponses à la question présentée ci-dessus “qu’est-ce que le développement?”, assurément, une grande partie des réponses suivraient la même ligne. D’où nous pouvons inférer que, bien que le sens du terme développement ne soit pas univoque, les conceptions à son encontre sont, de façon générale, positives.

Gilberto Dupas<sup>49</sup>, étudiant plusieurs essais où le thème du développement est abordé, montre qu’il y a une large prédominance d’associations positives sur les références négatives ou neutres. Mais, évidemment, il y a plusieurs courants de pensée extrêmement critiques sur le développement. Pour quelques écologistes, le mot «développement» porte même en lui une connotation négative pour être le résultat de la conjonction du préfixe “dé”, indiquant une négation, au substantif “enveloppement” (dé+enveloppement).

Mais, malgré toutes ces critiques, il nous semble que le désir de “se développer” est constitutif de l’être humain. Reste à savoir quels sont les sens du mot dans des contextes différents.

---

<sup>49</sup> DUPAS, R. *O mito do progresso ou o progresso como ideologia*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

## 1.2 Pluralité de sens

José Eli da Veiga<sup>50</sup> observe que le sens du terme "développement" n'est habituellement pas explicite, bien que son emploi soit si fréquent, car, toujours on escompte qu'il sera convenablement compris. Selon cet auteur, c'est pour cette raison que la professeure Joan Robinson de l'Université de Cambridge avait l'habitude de comparer le développement à un éléphant: "difficile à définir, mais très facile à reconnaître. Dans la poignée de pays qui pouvaient être considérés développés, les personnes avaient beaucoup plus de chances et de choix que les autres habitants du monde."

Mais, avant d'analyser une quelconque définition, il est important d'avoir à l'esprit que le concept de développement n'est pas neutre, puisqu'il a un contexte bien précis dans l'idéologie de progrès, qui suppose une conception de l'histoire, de l'économie, de la société et de l'être humain lui-même<sup>51</sup>.

Une des définitions philosophiques pour "développement" serait celle de "mouvement en direction du meilleur". Bien que cette notion ait quelques précédents dans le concept aristotélicien de "mouvement" comme le passage de la puissance à l'acte d'application de ce qui est implicite, sa signification optimiste est particulière à la philosophie du XIXème siècle et est étroitement liée au concept de progrès. Son synonyme le plus proche est "évolution", mais ce dernier terme est plus fréquemment utilisé pour marquer le développement biologique<sup>52</sup>.

Au fond, la théorie du développement semble trouver sa racine la plus lointaine dans la philosophie et, au moment d'expliquer les liens qui unissent philosophie et développement, François Perreux<sup>53</sup> affirme que différentes raisons, de nature variée, permettent de postuler un lien fondamental entre développement et philosophie. L'une d'entre elles est que la notion de développement émerge de nos jours comme un paradoxe de Platon: d'un côté la volonté de progrès et, de l'autre, la méfiance face à celui-ci.

---

<sup>50</sup> VEIGA, J. Eli da. *O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento*. Estudos Avançados, 2001, vol. 15, n° 43 Set/Dez, p. 104-119

<sup>51</sup> GADOTTI, M. *Pedagogia da Terra e Cultura da Sustentabilidade*. 2003. disponible sur <http://www.portoalegre2003.org/public/cgilua.exe/web/templates/htm/5T5RL> Consulté le 15/04/2004

<sup>52</sup> ABBGNANO, N. *Dicionário de Filosofia*. Martins Fontes: São Paulo, 2000. p.241

<sup>53</sup> PERREUX, F. *Pour une Philosophie du nouveau développement*. Paris: Aubier, Les Presses de L'UNESCO, 1981

Pour Samagaio<sup>54</sup> “le parcours historique de la notion de Développement ne peut omettre sa part de posture philosophique sur l’évolution de l’humanité” et, corroborant cette réflexion, Celso Furtado<sup>55</sup> observe que “c’est à partir du concept de développement que l’on peut affirmer que l’homme est un élément de transformation agissant sur le contexte social et écologique comme sur lui-même “(...) la réflexion sur le développement porte en elle-même une théorie de l’être humain, une anthropologie philosophique.” Dans cette affirmation de Furtado, le développement est présenté dans un sens philosophique et anthropologique, lié au sens dialectique de la transformation, selon lequel l’homme “en transformant se transforme”. Pour Engels<sup>56</sup> (et Marx) cette double transformation était opérante dans le travail puisque, en agissant sur la nature, en travaillant, l’homme se transforme en développant, en même temps, sa culture matérielle et spirituelle et ses conditions physiques et spirituelles.

Alors que nous évoquons les sens du développement nous pourrions aussi nous demander si les Incas, les Aztèques, les Mayas, les tribus indigènes brésiliennes, les civilisations de l’ère précoloniale, étaient ou non “développées”? La réponse à cette question, certainement, nous amènera à une approche du développement beaucoup plus conditionnée par le sens de “progrès” de la forme que nous concevons actuellement, c’est-à-dire, dans le cadre d’une vision (globalisée) du capitalisme occidental qui associe le développement à une avancée technologique et à la croissance économique, sans se demander “qui” bénéficie de ces avancées et de la croissance, sans se soucier de l’injustice de la distribution propre à ce système.

Ainsi, il est fondamental d’observer que la notion de développement se trouve investie de multiples significations. “Croissance économique”, ”progrès”, “évolution sociale”, sont des expressions qui, bien souvent, pour se reporter à de mêmes phénomènes, contribuent à accentuer le caractère diffus de la notion qui possède, comme nous l’avons vu, des significations philosophiques et anthropologiques aussi bien que des connotations économiques, biologiques, politiques, idéologiques et sociales, qui, ensemble, permettent de conclure à la relativité de cette question.

---

<sup>54</sup> SAMAGAIO, F. *Desenvolvimento: uma noção entre o imaginário e a realidade*. Revista Sociologia, 1999, vol. IX, p. 103-146

<sup>55</sup> FURTADO, C. *Em Busca de um Novo Modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 101

<sup>56</sup> ENGELS, F. *Sobre o Papel do Trabalho na Transformação do Macaco em Homem*. In: *Obras Escolhidas*, vol.1. São Paulo: ed. Alfa-Omega, 1985

Antônio Sousa Franco<sup>57</sup> traitant de ce thème, établit déjà quelques distinctions en observant que, depuis les Lumières, l'Homme a utilisé trois concepts-clés: progrès, développement et croissance. Le Progrès, de pro gredior/gressus: “aller en avant”, représente une expression synthétique du mouvement ascendant ou positif de l'humanité et désigne “n'importe quelle transformation graduelle du bien même pour le meilleur” ou, dans un sens utilisé pendant les Lumières “la marche en avant de la civilisation, en particulier de nos jours, de la civilisation technique<sup>58</sup>”.

Quant à la “croissance” et au “développement”, explique l'auteur, c'est des années cinquante que vient une clarification de conceptions qui n'était pas purement terminologique qui permet la distinction des deux, réservant le mot “croissance” à l'expansion de richesses résultant de l'accumulation matérielle de biens, en capital ou en rendement dans une économie déterminée (nation, région, continent). Ainsi, si l'on considère juste l'augmentation structurelle de richesse – en termes de capital ou en termes de rendement; en termes de capacité productive ou en termes de production – on parle de simple croissance économique. Mais si l'on intègre une compréhension plus vaste de l'augmentation de bien être, une meilleure satisfaction des nécessités, une amélioration des conditions de vie par un processus de plu large mise à disposition de la richesse au service de l'homme, alors on parle plutôt de développement économique.<sup>59</sup>

Marcel Bursztyń<sup>60</sup> signalait déjà que l'évolution des trajectoires économiques qui ont marqué le monde depuis la Révolution Industrielle, qui commença dans la seconde partie du XVIIIème siècle, rendit nécessaire la définition de nouveaux concepts et observa que l'expression “développement” commence à être mentionnée par les grands dictionnaires justement à cette époque, mais cela ne signifie pas que cela fusse un mot nouveau. La nouveauté était dans l'association du développement à deux caractéristiques qui devinrent marquantes à partir de là: la référence à une territorialité et l'usage comme un thermomètre de la dynamique de l'économie. Avant cela, évidemment, le développement existait plus comme une évolution, un avancée (comme il l'a déjà été signalé) et non comme un accroissement des

---

<sup>57</sup> FRANCO, A. Sousa. *Ambiente e Desenvolvimento-enquadramento e fundamento do Direito do Ambiente*. In: *Direito do Ambiente – Coordenação Diogo Freitas do Amaral e Marta Tavares de Almeida- INA Instituto Nacional de Administração – 1994*

<sup>58</sup> Ibidem

<sup>59</sup> Ibidem

<sup>60</sup> BURSZTYN, M. *Um desenvolvimento sustentável é possível*. Entretien particulier accordé en l'Institut Humanitas da UNISINOS le 06/11/2006. Disponible sur <http://www.unisinos.br/ihu/>, consulté en novembre 2006

activités économiques. Pendant près de deux siècles, l'expression développement fut utilisée presque comme un synonyme de croissance.

Mais, indépendamment de l'existence de références plus précises distinguant "développement" de "croissance", de nos jours ces concepts se confondent encore ou, parfois, sont utilisés de façon impropre avec le propos délibéré d'embrouiller.

### 1.3 Développement versus Croissance: un vieux (et actuel) débat sur les indices quantitatifs et qualitatifs du développement

Quoique la notion de développement se trouve investie de sens variés, ce fut et cela a toujours été l'opposition entre développement et croissance économique qui a occupé le lieu central de la discussion. Les indices quantitatifs de la croissance économique, bien qu'ils fussent imparfaits, sont préférés comme moyen objectif de comparaison entre réalités différentes<sup>61</sup>. Ces indices ont été et continuent à être préférés comme indicateurs universels. Ce qui mériterait d'être critiqué, selon plusieurs auteurs, est la réduction du concept de développement à celui de croissance économique. Ce réductionnisme n'est pas tout à fait éteint, mais la communauté universitaire, représentée par des théoriciens de différentes influences idéologiques, se trouve déjà, dans une large mesure, critique et positionnée contre. Il devient chaque fois plus accepté que l'éradication de la pauvreté ne dépend pas seulement d'un taux de croissance élevé ou du progrès technique, mais, plus concrètement, que la satisfaction des nécessités élémentaires seraient le véritable objectif à poursuivre pour une politique de développement. Ou encore, la croissance économique pure et simple n'est pas la garantie d'amélioration des indicateurs sociaux ou autres du développement. En particulier quand est paru le premier rapport sur le Développement Humain (1990) la croissance de l'économie est devenue comprise par de nombreux analystes comme l'élément d'un processus plus vaste, puisque ses résultats ne se traduisent pas automatiquement en bénéfices<sup>62</sup>.

Amartya Sen, critique de la théorie économique orthodoxe (qui, comme Mill ou Keynes, avant lui, décrit l'économie comme une science morale) affirme que "le développement peut être vu comme un processus d'expansion des libertés réelles dont les personnes disposent" ce qui vient "contraster avec les visions plus restreintes du

<sup>61</sup> SAMAGALIO, F. *Desenvolvimento: uma noção entre o imaginário e a realidade*. Revista da Faculdade de Letras: Sociologia, Serie I (Porto, Portugal), 1999, vol. 9, p. 103-146

<sup>62</sup> VEIGA, J.Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005

développement comme celles qui identifient le développement au Produit National Brut (PNB), augmentation des revenus individuels, industrialisation, avancement technologique ou modernisation sociale”<sup>63</sup>.

En 1988 Sen reçut le prix Nobel d’Economie et, aussitôt, édita une série de conférences intitulées *Le Développement comme Liberté* où il répond, de façon positive, à la question: Qu’est-ce que le développement? C’est l’expansion de la Liberté qui est vue par Sen comme la fin principale et le principal moyen de développement. Selon lui, indépendamment de l’opulence globale, le monde actuel nie les libertés élémentaires d’un grand nombre de personnes et cette absence de libertés substantives se rapporte directement à la pauvreté économique qui prive les personnes la possibilité de répondre à leurs nécessités les plus élémentaires ou l’accès aux services publics et à l’assistance sociale. Il y a encore des situations où cette absence produit la négation des libertés politiques et civiles. Ainsi donc, le développement requiert que soient éliminées les principales sources de privation de liberté: pauvreté et tyrannie, carence de possibilités économiques et destitution sociale systématique, négligence des services publics, intolérance ou ingérence d’Etats répressifs.

D’autre part, si Sen n’identifie pas les indicateurs économiques au développement, il n’écarter pas l’usage de ces indicateurs comme moyens d’étendre les libertés dont jouissent les membres de la société, mais il va travailler l’idée selon laquelle ces libertés substantives (qui ne sont pas seulement les fins primordiales du développement, mais aussi ses moyens principaux) dépendent d’autres facteurs déterminants comme les dispositions sociales, économiques et les droits civils. Selon l’auteur, il convient de faire, avant toute chose, une distinction entre croissance et développement. La croissance ramène à l’augmentation quantitative de la production matérielle, mesurée par le Produit National Brut et est, évidemment, essentielle au développement (en particulier avec l’accroissement de la population). Mais le développement renvoie à un processus beaucoup plus riche, complexe et multidimensionnel, dont l’économie est tout juste une des composantes.

Le développement ne peut se limiter à l’accroissement des profits et de la consommation matérielle. Il s’agit d’envisager le développement de toutes les potentialités humaines. Etre pauvre n’est pas seulement être privé de ressources, mais aussi de capacités.

---

<sup>63</sup> SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

Ainsi, pour Sen, le développement consisterait à élargir le champ du choix en permettant aux habitants d'un pays le développement de leurs capacités.<sup>64</sup>

Cette manière de dire ce qu'est le développement se trouve aussi répétée dans les rapports annuels élaborés par le PNUD<sup>65</sup> où le développement a à voir, premièrement et avant tout, avec la possibilité des personnes de vivre le type de vie de leur choix et avec la fourniture des instruments et des occasions pour faire leurs choix. Enfin, dernièrement, le Rapport de Développement Humain a insisté considérant qu'il s'agit là d'une idée autant politique qu'économique. Cela va de la protection des Droits humains à l'approfondissement de la Démocratie.

Pour Joseph Stiglitz (Prix Nobel d'Economie en 2001) la croissance économique de haut en bas est tombée en discrédit en tant que concept pour des raisons évidentes: ce n'est pas la vérité. Parfois, la croissance aide les plus faibles mais ce n'est pas toujours ce qui se passe. Selon des indicateurs déterminés, la pauvreté a augmenté en Amérique Latine dans les années 90, bien qu'il y ait de la croissance dans de nombreux pays. La Banque Mondiale (BIRD) a divulgué un rapport intitulé "Réduction de la Pauvreté et Croissance: Cercles Vertueux et Vicieux"<sup>66</sup> où les inégalités sociales brutales et les indices élevés de pauvreté qui se constatent au Brésil et en Amérique Latine au cours de ces dernières vingt cinq années sont pointés comme causes de la crise, constituant, en d'autres mots, de sérieux obstacles à la croissance. C'est là une conclusion neuve, qui échappe à la compréhension conventionnelle que seule la croissance de l'économie peut arriver à une réduction de la pauvreté. Dans le rapport, les spécialistes de la Banque Mondiale ont renversé la relation, de sorte que, maintenant, le combat contre la pauvreté apparaît aussi comme un présupposé de la croissance économique, configurant une relation dialectique de cause à effet entre les deux phénomènes.

Selon les conceptions présentées, il existe une distinction (fondamentale) entre la croissance économique et le développement. Indépendamment des différentes connotations et interprétations, un consensus se dégage sur deux conclusions: la première est que la croissance (économique) et le développement ne sont pas synonymes et la seconde est que la croissance ne s'oppose pas au développement mais qu'elle s'y intègre. Personne ne doute que

---

<sup>64</sup> SEN, A. *L'économie au service du développement humain*, in: Alternatives Economiques, Décembre 2005, n° 242, p. 77

<sup>65</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement-PNUD. <http://www.undp.org/french/> consulté le 13/06/2006

<sup>66</sup> STIGLITZ, J. *Pobreza, Globalização e Crescimento*. In: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2003. disponible sur [http://www.obancomundial.org/index.php/content/view\\_folder/2621.htm](http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/2621.htm) consulté le 03/04/2006

la croissance est un facteur très important pour le développement, mais on ne doit pas oublier que dans la croissance le changement est quantitatif alors que dans le développement il est qualitatif. Les deux sont intimement liés mais ne sont pas la même chose.<sup>67</sup>

D'autre part, il est important de rappeler que ce consensus sur la distinction entre croissance économique et développement, avec lequel nous avons travaillé jusqu'ici, n'est pas général. Cette distinction entre croissance (quantitative) et développement (qualitatif) représente une imposture dans la logique libérale qui considère la croissance comme une condition nécessaire et suffisante au développement et ne voit pas de nécessité de limitation à la croissance.

Aussi, les "anti-développementistes" refusent-ils toute possibilité de dissocier croissance et développement et voient dans les deux phénomènes une même logique d'extension perpétuelle qui conduit à une impasse. Ils font une critique sévère du développement et défendent ce qu'ils ont appelé la "décroissance".

### 1.3.1 Critique du développement: la théorie de la "décroissance"

Les critiques du développement ne sont pas nouvelles, mais au cours des années passées, elles ont pris une expression particulière en France avec le slogan de "post-développement" ou de "décroissance". Selon Martelli<sup>68</sup> les théories dites de "décroissance" fonctionnent un peu comme un réflexe inverse aux vieilles utopies productivistes du passé.

Plusieurs auteurs ont renoncé à l'idée de développement parce qu'ils considèrent qu'elle ne peut être dissociée d'une croissance mortifère et se récusent à tout ou quelconque qualificatif qui viserait à rétablir le développement: humain, durable ou soutenable parce que, pour ces auteurs (parmi lesquels Serge Latouche est un des plus représentatifs) le développement ne peut être autre chose que le vecteur de la domination occidentale du monde.

En note explicative sur le terme «décroissance»<sup>69</sup> Latouche observe que «declining» employé par Georgescu-Roegen, «ne traduit pas véritablement ce que nous entendons par décroissance, non plus que decrease, proposé par quelques-uns. Les néologismes ungrowth-

<sup>67</sup> VEIGA, J. Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005

<sup>68</sup> MARTELLI, R. *Y a-t-il une vie après la croissance?* in: Regards, Février 2005, n° 14, p.35-46

<sup>69</sup> LATOUCHE, S. *O decrescimento como condição de uma sociedade convivial*. Cadernos IHU idéias- Instituto Humanitas- UNISINOS, 2006, ano 4, n° 56. p. 8

developpement ne sont pas plus satisfaisants ». Dans une entrevue accordée pendant le Symposium International Terre Habitable<sup>70</sup> il affirmait que la décroissance n'est pas un concept et, en tout cas, ce n'est pas le symétrique de la croissance. Il s'agit, selon l'auteur, d'un slogan politique avec implications théoriques: le mot d'ordre de décroissance a, ainsi, pour objet de marquer fortement l'abandon de l'objectif de croissance pour la croissance, objectif insensé dont le moteur n'est autre que la recherche effrénée de profit par les détenteurs de capital dont les conséquences sont désastreuses pour l'environnement.

Pour Latouche, les définitions “élargies” de développement, sont des conceptions mythiques d'un développement qui ne s'est jamais produit nulle part. Peu importe que le développement soit “durable”, “soutenable” voire “endogène” puisqu'il s'inscrit toujours, de manière plus ou moins violente, dans la logique destructrice de l'accumulation capitaliste.

### 1.3.2 Critiques au “post-développementisme”

Jean-Marie Harribey<sup>71</sup> interroge les positions de Latouche en ce qu'elles n'éclaircissent pas quel est le lieu de production dans la société de la décroissance: “Voyons, que signifie une décroissance sinon une diminution de la production?” Alors, il rapporte que Latouche tente de se sortir de ce piège en disant désirer “sortir de l'économie de croissance et entrer dans une “société de décroissance” puisque, dans les conditions qui se présentent ”la société de la croissance n'est pas durable ni désirable. Alors donc, il est urgent de penser une société de “décroissance”, si possible sereine et conviviale”<sup>72</sup> .

Harribey signale aussi que Serge Latouche finit par convenir que “En ce que concerne les sociétés du Sud, cet objectif n'est pas vraiment à l'ordre du jour: même si elles sont traversées par l'idéologie de la croissance, ce ne sont pas vraiment pour la plupart des «sociétés de croissance».<sup>73</sup> Mais il subsiste, là une terrible ambiguïté: les populations pauvres peuvent-elles augmenter leurs productions ou les sociétés de “non-croissance” doivent-elles rester pauvres?

<sup>70</sup> Simpósio Internacional Terra Habitável: um desafio para a humanidade. São Leopoldo, RS - Brasil, 16/05/2004. UNISINOS

<sup>71</sup> HARRIBEY, J-M. *Faut-il renoncer au développement?* Le Monde Diplomatique, 2005, n°81 Juin-Juillet, p. 76-81

<sup>72</sup> LATOUCHE, S. *O decrescimento como condição de uma sociedade convivial*. Cadernos IHU idéias- Instituto Humanitas- UNISINOS, 2006, ano 4, n° 56. p. 8

<sup>73</sup> LATOUCHE, S. *Pour une société de décroissance*. Le Monde Diplomatique, 2003, Novembre

Harribey observe que sur le plan politique il n'est pas juste de placer sous la même injonction de décroissance "ceux qui regorgent de tout et ceux qui manquent de l'essentiel"<sup>74</sup> Le mot d'ordre de décroissance appliqué indistinctement à tous les peuples ou à tout type de production serait injuste et inopérant. D'abord, parce que le capitalisme lui-même nous impose actuellement une certaine "décroissance" surtout sur les biens et services dont, socialement, nous avons le plus besoin comme les transports collectifs, la santé, l'éducation, etc... Ensuite, parce que la nécessité impérieuse de diminuer l'empreinte écologique n'implique pas la décroissance de toutes les productions, sans distinction entre elles ni entre ceux auxquels elles sont destinées.

Ainsi, Harribey met en garde sur ce que tout modèle imposé aux pays pauvres ne pourra que détruire ses racines culturelles et se constituer en obstacle à un développement émancipateur. Il défend que les populations pauvres ont le droit à un temps de croissance économique puisqu'elles ont besoin d'édifier des écoles pour supprimer l'analphabétisme, des centres de santé, des réseaux d'égouts et d'eau potable partout et pour tous.

Pour l'auteur cité ci-dessus, l'utilisation planétaire des ressources doit être organisée de telle sorte que les pays pauvres puissent libérer la croissance nécessaire à la satisfaction des nécessités élémentaires et que les plus riches en viennent à économiser plus. Selon lui, dans les pays riches, il convient de penser les politiques en fonction de la transition qu'assurerait le ralentissement progressif de la croissance économique. Cela passe, non pas par une décroissance aveugle mais plutôt par une décélération (ciblée) dirigée qui permette aussi bien la transformation des processus productifs que les représentations culturelles.

La décélération de la croissance, serait, pour Harribey, une première étape, avant d'envisager une décroissance sélective (en commençant par celle des activités nocives à l'environnement et au travail), une économie tournée vers la recherche de qualité des produits et des services collectifs, une répartition primaire des profits plus égalitaire, une diminution régulière du temps de travail au fur et à mesure des gains de productivité – seule façon de promouvoir l'emploi hors de la croissance.

Stéphanie Treillet<sup>75</sup> s'oppose aussi aux théories dites du «post-développement». Pour elle, le début des années 80 fut marqué par la fin officielle des modèles et des stratégies de

---

<sup>74</sup> HARRIBEY J-M. 2005, op.cit., p. 28

<sup>75</sup> TREILLET, S. *Misère de l'anti-développement*. Recherches Internationales, 2004, vol. 2 n° 72 Octobre-Décembre, p. 111-135

développement attaquées, au début par le consensus de Washington et, plus tard, par le courant “anti-développement” (autodénommé “post-développement”) qui actuellement trouve son prolongement dans le mot d’ordre de “décroissance durable”. Cette auteure se place frontalement contre, considérant qu’une telle théorie confond la notion de croissance et de développement économique, quand la naissance même de la Théorie Economique du Développement est associée à la démarcation entre les deux. Selon elle, la critique des “postdéveloppementistes” se fonde sur l’idée qu’il n’y a pas d’autre développement sinon celui de la croissance du capitalisme et de l’économie de marché.

Déjà, Ignacy Sachs<sup>76</sup> admet que les post-développementistes ont raison de ne pas avoir confiance dans la possibilité de croissance infinie de la production matérielle, ayant à l’esprit la finitude de la planète, pourtant, ils n’offrent pas de suggestions sur ce qui devrait être fait dans les prochaines décennies pour surmonter les deux principaux problèmes hérités du XXème siècle, malgré des progrès scientifiques et techniques sans précédents: chômage de masse et inégalités croissantes. Dans la mesure où les post-développementistes se proposent de passer à une étape de post-développement, sans expliquer son contenu opérationnel concret, les fondamentalistes du marché, implicitement, considèrent le développement comme quelque chose de redondant, qui viendrait comme un prolongement naturel de la croissance économique.

Dans la même ligne, Christian Comélieu<sup>77</sup> défend que le mythe de la croissance illimitée doit être abandonné en raison des limites écologiques mais, d’autre part, admet que la croissance reste nécessaire. La maximisation des taux de croissance globale, mesurées en termes de PIB ou de revenu national, ne peuvent ni ne doivent se constituer en critère principal du progrès des sociétés, mais la croissance est, sans aucun doute, un élément important du progrès et il est inévitable qu’il en soit ainsi, au moins pour la majorité des pays pour un certain temps.

Ainsi, l’auteur ci-dessus ne croit-il pas à la possibilité d’une généralisation de la “décroissance” au monde. Dans son opinion, la croissance de la production et du revenu reste, encore aujourd’hui, et le restera pour longtemps, une condition et une composante indispensable du progrès social, au moins pour la majorité de la population mondiale. Ce dont

---

<sup>76</sup> SACHS, I. *Desenvolvimento :includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004

<sup>77</sup> COMÉLIEU, C. *La Croissance économique: mesure ou démesure?* Paris: éd. Syllepse, 2005. p. 41-53. Ce texte peut aussi être trouvé dans *Le développement en question*, sous la direction d’Éric et Jean-Marie Harribey, Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux, 2006.

nous avons besoin, de son point de vue, c'est d'une conception différente du progrès des sociétés et de la redéfinition du lieu de la croissance composante de ce progrès, autrement dit, de promouvoir une forme de progrès moins dépendante de la croissance et de la quantité des marchandises placées à la disposition des collectivités.

### 1.3.3 Réhabilitant le développement

Harribey entend qu'il est nécessaire d'approfondir cette distinction entre croissance et développement, puisque le capitalisme a intérêt à démontrer que ces deux notions vont toujours de pair et que l'amélioration du bien-être humain ne peut se produire que par la croissance infinie de la quantité de marchandises, quand, en vérité, l'amélioration du bien-être est dans l'épanouissement des potentialités humaines qui ne se réaliseraient plus dans le champ de la valeur d'échange mais dans la valeur d'usage et la qualité du tissu social qui peut naître autour de celle-là.<sup>78</sup>

L'auteur observe que, même quand certaines cultures ne connaissent pas les mots de "économie" ou de "développement", communs à l'imaginaire occidental comme le professent les anti-développementistes, la nécessité de produire des moyens d'existence est commune à tous. Il est parfaitement légitime, dans la vision de Harribey de continuer à appeler développement «la possibilité pour tous les habitants de la terre d'accéder à l'eau potable, à une alimentation équilibrée, aux soins, à l'éducation et à la démocratie».

Pour finir, Harribey se prononce pour ce qui est du développement comme un droit en observant que «définir les besoins essentiels comme des droits universels n'équivaut pas à avaliser la domination de la culture occidentale ni à adhérer à la croissance libérale en des droits naturels comme celui de la propriété privée»<sup>79</sup>. Il rappelle aussi que les droits universels sont une construction sociale et qu'ils résultent d'un projet d'émancipation permettant un nouvel imaginaire de s'installer sans que celui-ci se réduise à "l'imaginaire universaliste des droits naturels" critiqué par Castoriadis<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Valeur d'échange et valeur d'usage sont des catégories utilisées par Marx que l'auteur synthétise expliquant que la valeur d'usage est l'utilité d'un bien ou d'un service, notion qualitative non-mesurable et non réductible à une valeur d'échange monétaire. La valeur d'échange est la relation au sein de laquelle deux marchandises seront échangées par l'intermédiaire de la monnaie. En soulignant cette distinction, on récuse que tout soit marchandisé (mercantilisé)

<sup>79</sup> HARRIBEY J.-M., op.cit. p.78

<sup>80</sup> CASTORIADIS, C. *Le monde morcelé*. Paris: éd. du Seuil, 1990. p. 193

Nous reviendrons au Titre III de cette première partie sur la conception du développement comme un droit fondamental. Mais, pour l’heure, nous passerons à l’analyse de quelques conceptions de Celso Furtado sur le développement, thème qui a rythmé sa réflexion et son action, tout au long de sa vie.

## CHAPITRE 2 LES LEÇONS TOUJOURS NEUVES DE CELSO FURTADO

Dans la préface de l’œuvre “Celso Furtado e o Século XXI”<sup>81</sup> le professeur Francisco de Oliveira observe qu’au cours des trois dernières décennies, la “pensée unique” a disqualifié tous ceux qui ne rêvaient pas selon la vulgate néolibérale et, en fonction de cela, la pensée et l’œuvre de Celso Furtado furent dénigrées et considérées dépassées puisque, pour un monde et une économie qui se globalisaient, ces théories faites pour des coupures locales paraissaient obsolètes.

D’autre part, l’auteur prévient que, maintenant, alors que l’échec des politiques néolibérales commence à être évident, on assiste à un retour vers la pensée de Celso Furtado, mais il rappelle que, sauvegarder la pensée de cet “économiste politique” qui a toujours été produite pour l’action, n’est pas une tâche aisée.

Aisée ou pas, nous entendons qu’il s’agit là d’une tâche à laquelle il faut faire face en interprétant la pensée de Furtado à la lumière de la réalité actuelle du Brésil comme de l’Amérique Latine (comme le signale à juste titre le professeur Oliveira, Furtado a été le plus latino-américain des brésiliens).

Pour cette raison, bien que brièvement, on abordera quelques uns des aspects de la vie, de l’œuvre et des idées de cet économiste brésilien qui fit du développement le thème principal de sa réflexion et de son action<sup>82</sup>, avec cela, construire quelques piliers pour les idées que nous prétendons continuer à développer.

---

<sup>81</sup> Recueil des travaux résultant du séminaire “*Celso Furtado e o século XXI*”, dont l’objectif était d’explorer l’impact de Furtado sur le présent et le futur des sciences sociales brésiliennes et latino-américaine, sous la responsabilité de J. Saboia Fernando et J. Cardim de Carvalho. Sao Paulo: Barueri, 2005: Manole; Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ.

<sup>82</sup> La synthèse ici présentée a pour base, en particulier, la dernière entrevue de Celso Furtado intitulée «*Sans science sociale, l’économie est pure algèbre*», accordée à la revue *Nossa História*, 2004, Ano 1 n° 12 et publiée également sur <http://www.nossahistoria.net>

## 2.1 Aspects de la vie et de l'œuvre

Celso Furtado a été un intellectuel engagé envers le destin de son pays et en accord permanent avec son temps, actualisant sa pensée et s'efforçant de dégager des alternatives au développement du Brésil et de l'Amérique Latine. Comme il est dit dans l'annexe 3 du Manifeste de Lancement du Centre International des Politiques pour le Développement Celso Furtado<sup>83</sup> : "Il a exprimé son militantisme intellectuel "tiers-mondiste" au moyen de la création et de la diffusion d'un schéma d'analyse singulièrement adapté aux caractéristiques des pays moins développés, au dessin de stratégies autonomes de développement, orientées vers le bien-être, l'égalité et la recherche d'une meilleure insertion internationale pour ces pays". La prise de conscience de la condition périphérique sera une des marques de l'originalité de la contribution de Furtado.

Furtado fut le premier en bien des choses: le premier brésilien à obtenir un doctorat d'économie à l'Université de Paris, le premier à intégrer la Commission Economique pour l'Amérique Latine (CEPAL), le premier surintendant du Sudene (Superintendance du Développement du Nordeste, qu'il aida à créer), le premier ministre de la Planification (dans le gouvernement de João Goulart) et, chassé par le régime militaire, le premier économiste étranger nommé par l'université française. En 1965, un décret spécial du président Charles de Gaulle lui permit d'enseigner le Développement Economique à l'Université de Paris, restant pour vingt ans dans le cadre de la Sorbonne. Auteur du classique "Formation Economique du Brésil"<sup>84</sup> (de 1959), un des livres essentiels à la compréhension du Brésil moderne (où l'auteur montre que les racines du sous-développement se perdent dans notre passé colonial), il écrivit encore plus de 30 livres, traduits dans plus de 53 pays<sup>85</sup>, traitant, au-delà de la question du sous-développement, de l'analyse de l'impact du capital étranger et de l'influence de l'impérialisme sur la vie, les réalités nationales et la culture des nations latino-américaines, en particulier du Brésil. Il fut un des principaux formulateurs du national-développementisme, conception hégémonique dans le camp progressiste des décennies de 1950 et 1960, dont le trait principal fut la défense d'un développement national autonome et souverain.

---

<sup>83</sup> Un juste hommage à Celso Furtado p. 6-7 du Manifeste de Lancement du Centre International Celso Furtado des Politiques pour le Développement - Conférence de Helsinki. 7-9/09/2005

<sup>84</sup> Publié en France sous le titre: *La formation économique du Brésil*. Trad. Janine Peffau. Paris: Publisud, 1998

<sup>85</sup> Selon les données du Centre Celso Furtado, quinze de ses œuvres ont été publiées en France.

A vrai dire, Celso Furtado fut plus qu'un économiste, ce fut un scientifique social<sup>86</sup>, pour aller au-delà des limites des sciences économiques, faisant ses analyses à partir d'une vaste vision historique et sociologique et avec une conscience fine des conditionnant culturels et politiques. Il rompait avec les paradigmes statistiques d'analyse mathématique établissant une logique ouverte à l'interprétation des phénomènes socio-économiques.

Pour continuer à parler de paradigmes, Cristóvão Buarque<sup>87</sup> affirme que Celso Furtado avait réussi la prouesse d'en définir trois:

- Le Premier, celui de la compréhension du Brésil: spécialement avec l'œuvre «Formation Economique du Brésil», puisque jusqu'alors le pays ne disposait pas d'un instrument d'analyse suffisamment complet pour comprendre le processus de formation de la société brésilienne jusqu'à nos jours;

- Le Second, celui du destin brésilien: qui se rapporte à la formulation d'alternatives pour le Brésil et aussi à sa contribution dans la mise en œuvre d'alternatives de développement pour le Nordeste brésilien;

- Le Troisième: celui du nouveau modèle de développement;

Et, finalement, l'auteur présente un quatrième paradigme: « le paradigme Furtado » pour comprendre que Celso est, lui-même, un paradigme de l'économie et sera un symbole d'inspiration pour les jeunes économistes du XXI siècle en quête d'un chemin à une modernité éthique.

## 2.2 Développement / Sous-développement: dimensions d'un même processus historique

Furtado n'a pas seulement créé une interprétation du Brésil comme il a amené aux sciences sociales contemporaines la notion théorique du sous-développement (la CEPAL fut à ce propos une sorte de berceau intellectuel et Raul Prebich, avec son équipe, les co-auteurs), contribution qui se place au-dessus d'une interprétation tout juste nationale. C'est avec cette perception qu'il a été inscrit au panthéon des démiurges du Brésil contemporain<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> FORMIGA, M. *Celso Furtado: fondateur de l'économie brésilienne*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n° 33-34, p. 119-122

<sup>87</sup> BUARQUE, C. *Le Paradigme Furtado*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n° 33-34, p. 107-114

<sup>88</sup> OLIVEIRA, F. *Voyage dans l'œil du cyclone: Celso Furtado et le défi de la pensée autoritaire brésilienne*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n° 33-34, p. 149-155

Ainsi, comprendre la nature du phénomène du sous développement fut une question centrale des réflexions de Celso Furtado. Ayant appréhendé l'importance de l'impact de la révolution industrielle sur la division internationale du travail, il comprit le nature du phénomène du sous-développement, ce qui lui permit de monter le cadre conceptuel à l'intérieur duquel il construirait l'essentiel de son travail théorique. "De là, la vision globale dans laquelle s'incluent développement et sous-développement comme dimensions d'un même processus historique, c'est l'idée de la dépendance comme ingrédient de ce processus."<sup>89</sup>

Pour Furtado le sous-développement serait, en vérité, une façon particulière de caractériser le développement, une conformation structurelle produite par la façon avec laquelle s'est propagé le progrès technologique au plan international. Il défend que la première condition pour se libérer du sous-développement est d'échapper à l'obsession de reproduire le profil de ceux qui s'auto intitulent développés. C'est assumer sa propre identité<sup>90</sup> et marcher avec ses propres jambes, puisqu'il peut aussi y avoir un développement fictif avec concentration des revenus ou endettement du pays: «Croître avec la dette externe, en grande partie mal employée, n'est pas nécessairement se développer.»<sup>91</sup>

### 2.3 Développement: ambiguïté et interdisciplinarité

Pour Celso Furtado le concept de développement a contribué plus que tout autre à donner un sens et à promouvoir un plus grand rapprochement entre les disciplines des Sciences Sociales séparées par un siècle d'influence positiviste.

"La fécondité de la réflexion critique stimulée par la théorie du développement est due, définitivement, à sa nature interdisciplinaire."<sup>92</sup> L'ambiguïté évidente du concept de développement est liée à sa fécondité et cette ambiguïté génère toute une série de problèmes, "ce qui a amené les économistes à établir une distinction entre développement et croissance,

---

<sup>89</sup> FURTADO, C. *Nova Concepção de Desenvolvimento*. in: *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p.73

<sup>90</sup> Ibidem

<sup>91</sup> Citation tirée de la dernière entrevue de Celso Furtado intitulée «*Sans science sociale, l'économie est pure algèbre*», accordée à la revue *Nossa História*, 2004, Ano 1, n° 12; reprise dans l'éditorial du journal «*Vermelho*» (<http://www.vermelho.org.br> consulté le 24/11/2004)

<sup>92</sup> FURTADO, C. *Desenvolvimento*. in: *Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento*. CAIDEN, G.; CARAVANTES G.(org.). Caxias do Sul: EDUSC, 1988. p. 45-70

conférant au premier de ces concepts, même quand il est qualifié par l'adjectif économique, une ampleur qui le transforme forcément en matière interdisciplinaire"<sup>93</sup>.

Selon l'économiste brésilien, les origines de la notion de développement peuvent être détectées dans trois courants de pensée européens du XVIIIème siècle. La première d'entre elles apparait dans la philosophie des Lumières, qui présente l'histoire comme une avancée graduelle en direction de la suprématie de la raison. La seconde se rapporte à l'idée d'accumulation de la richesse, ce en quoi on prend pour certain que le futur recèle en lui une promesse de plus grand bien-être. La troisième est liée à l'idée que l'expansion géographique de la civilisation européenne signifie l'accès à des formes supérieures de vie pour les autres peuples du monde, considérés "arriérés" à un degré plus ou moins grand.

L'auteur à l'étude observe que le concept de développement a été employé en deux cas pour ce qui se réfère à l'histoire contemporaine. Le premier a trait à l'évolution d'un système social de production qui, par l'intermédiaire d'accumulation ou de progrès technologique, devient plus efficient, c'est à dire, augmente la productivité de sa force de travail pris comme un tout. Déjà le second, se rapporte au degré avec lequel sont satisfaites les nécessités humaines et, dans ce cas, l'ambigüité est encore plus grande puisque, comme avec la satisfaction des nécessités humaines élémentaires il est possible d'appliquer des critères d'évaluation objectifs mais, à mesure que nous nous éloignons de ce premier niveau la difficulté d'appliquer des critères objectifs augmente puisque l'idée même de nécessité, quand elle ne conserve pas la relation à ce qui est essentiel, demeure imprécise hors du contexte social à laquelle elle appartient<sup>94</sup>.

Le concept de développement peut ainsi être abordé sur la base de trois critères dont l'interrelation est complexe: le critère d'une augmentation dans l'efficience du système de production; le critère de satisfaction des nécessités élémentaires de la population et celui de l'atteinte des objectifs visés par divers groupes, liés à l'usage de ressources rares. L'auteur précise, cependant, que le troisième critère est celui dont la définition est la plus difficile, puisque ce qui représente le bien-être pour un groupe social peut paraître à un autre un simple gâchis de ressources. Ce que pointe là Furtado nous amène à conclure que la notion de développement portée par une société n'est pas indépendante de sa structure sociale<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Ibidem p. 45

<sup>94</sup> Ibidem

<sup>95</sup> Ibidem

L'économiste brésilien attire aussi notre attention sur le fait qu'une élévation de l'efficacité de la production – communément défini comme le principal paramètre de développement – ne constitue pas une pré-condition adéquate pour la satisfaction plus entière des nécessités de base de la population. Selon sa conception on ne peut éliminer la possibilité que la détérioration des conditions de vie de la population en général soit causée par l'introduction de techniques plus "efficaces". Au-delà de cela, une augmentation de la disponibilité des ressources et une élévation dans les modèles de vie peuvent se produire en absence de quelconque modification dans le processus de production quand, par exemple, il y a un accroissement de pression sur les réserves de ressources non-renouvelables<sup>96</sup>. Mais c'est dans l'affrontement entre croissance économique et développement que Furtado va synthétiser sa pensée sur le développement:

La croissance économique, telle que nous la connaissons, se fonde sur la préservation du privilège des élites qui satisfont son besoin de modernisation; déjà, le développement se caractérise par le projet social sous-jacent. Disposer de ressources à investir est loin d'être la condition suffisante pour préparer un futur meilleur à la masse de la population. Mais quand le projet social priorise l'amélioration effective des conditions de vie de cette population, la croissance se métamorphose en développement.<sup>97</sup>

#### 2.4 Le rôle de l'Etat, de la politique et de "l'imagination au pouvoir"

Ignacy Sachs<sup>98</sup>, dans une œuvre en hommage à Celso Furtado<sup>99</sup>, rapporte le fait qu'Eugênio Gudín, à l'époque directeur de la Fondation Getúlio Vargas (FGV), avait repris le jeune Furtado parce qu'il trouvait que ses textes pêchaient par excès d'imagination et faisant remarquer qu'il s'était trompé de vocation: au lieu de devenir économiste il ferait mieux d'embrasser la carrière de romancier. Pour Sachs, Gudín était assez économiste pour comprendre que le développement demandait, avant tout, de l'imagination, de la «Fantaisie

---

<sup>96</sup> Ibidem

<sup>97</sup> FURTADO, C. *Os desafios da nova geração*. Revista de Economia Política, 2004, 4 (96) outubro-dezembro, p. 484-486, p. 486

<sup>98</sup> SACHS, I. *L'imagination et le savoir: le développement selon Celso Furtado*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n° 33-34, p. 179-183

<sup>99</sup> La Maison des Sciences de l'Homme, le Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, l'Université Pierre Mendès France de Grenoble et l'Institut de Sciences Mathématiques et d'Economie ont organisé en février 1997, un colloque international sur la pensée et la réception de l'œuvre de Celso Furtado, notamment en Europe. L'évènement a réuni à Paris les chercheurs de divers pays: Brésil, Etats-Unis, France, Italie, Mexique, Pologne et Suisse. Les textes présentés alors ont été publiés dans les Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n°33-34.

Organisée»<sup>100</sup> comme s'intitula le premier volume de mémoires de Celso Furtado où il affirme que, «plus que de transformation, le développement est invention, il comporte un élément d'intentionnalité ». C'est-à-dire que le développement comprend un élément de volonté, d'espérance et d'engagement avec la capacité de penser qui est une pièce mère de son potentiel.

Christian Comeliau<sup>101</sup> lui aussi se réfère à la place de choix que la créativité des idées et le lien entre théorie et pratique sociale (régulièrement ignorés, tant par les théoriciens que par les praticiens) occupent dans le processus de développement dans la vision de Celso Furtado. Avec Alberto Tarozzi<sup>102</sup>, il attire l'attention sur le rôle de la planification chez Furtado, pour qui la politique joue un rôle beaucoup plus important que ce que croient beaucoup d'auteurs qui attribuent au développement, exclusivement, des recettes monétaristes. Dans cette perspective, la planification du développement apparaît comme un processus politique qui s'oppose au «laisser faire» du libéralisme pour qui l'intérêt général résulte spontanément de la somme des intérêts particuliers arbitrés par le marché.

Mais il est nécessaire d'observer que pour Furtado les conditions du développement sont données historiquement. Avant de s'oser à un projet réaliste, on doit apprécier les limites immédiates, les potentialités à long terme basées sur la connaissance du passé et évaluant à fond les limitations extérieures qui ne doivent pas provoquer de confort mais provoquer une action réflexe dans laquelle l'Etat doit jouer un rôle déterminant, puisqu'en l'absence de l'Etat, l'économie de marché, au lieu de les réduire, augmente les inégalités sociales.<sup>103</sup>

Paladin de la force directrice de l'Etat et du gouvernement pour promouvoir le développement autonome du pays, déjà dans les décennies de 1950 et 1960, Furtado était au pôle opposé des courants libéraux, défenseurs d'une intégration subordonnée du Brésil dans l'économie mondiale, combattant ces thèses, aujourd'hui hégémoniques et qualifiées de néolibérales.

Pour lui, le renoncement à l'Etat abandonne pratiquement le pays à une situation similaire à celle de l'ère coloniale, quand la métropole exerçait cette fonction. Il incombe à

---

<sup>100</sup> FURTADO, C. *La Fantaisie organisée*. Trad. Edouard Bailby. Paris: Publisud, 1987

<sup>101</sup> COMELIAU, C. *Développement, politiques publiques, planification*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n° 33-34, p. 141-148

<sup>102</sup> TAROZZI, A. *Le développement local face aux défis des processus de globalisation*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n° 33-34, p. 79-81

<sup>103</sup> SACHS, I. *L'imagination et le savoir: le développement selon Celso Furtado*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n. 33-34, p. 179-183

l'Etat d'assumer un rôle de conducteur de la politique des pays sous-développés, puisqu'il est l'instrument privilégié pour faire face aux problèmes structureaux, restant à explorer comment le rendre compatible avec le processus de globalisation. Sans doute, la globalisation des flux monétaires et financiers doit-elle avoir pour contrepartie un appareil de mesures disciplinaires dans chaque pays, ce qui exige la protection et le perfectionnement constant des institutions d'Etat.<sup>104</sup>

Furtado attribua à l'Etat un rôle de conducteur du processus de développement et fut, jusqu'à la fin de sa vie, un des plus ardents dans la lutte pour un Projet National de Développement.

### 2.5 Pour un projet national de développement

Ainsi, loin de faire une simple critique à la pensée unique du néolibéralisme qui a mené à un manque total d'imagination pour penser, construire et créer une nouvelle utopie<sup>105</sup> Furtado défendit, comme nous l'avons déjà montré, la nécessité d'un Projet National de Développement guidé vers des objectifs précis. Au moment d'être interrogé sur les contours que devraient prendre un tel projet il répondit que: "premièrement nous devrions discuter, identifier l'espace qui existe pour un projet national, puisqu'il ne suffit pas de parler d'un projet national, il faut savoir où l'on veut aller".<sup>106</sup>

Sachs rappelle que "si comme disait Sartre, l'homme est un projet, c'est encore plus vrai pour une nation" et développer, selon Furtado, consiste à organiser le processus d'accumulation en fonction de finalités auto définies, sans se laisser trainer dans le sillage d'une modernisation superficielle dans laquelle le progrès technique est, presque exclusivement, assimilé au niveau du style de vie mais avec une contrepartie insuffisante au niveau de la production.<sup>107</sup> «Il s'impose de formuler une politique de développement se prévalant d'une explicitation des fins substantives que nous visons à

---

<sup>104</sup> FURTADO, C. *Receita para o crescimento*. In: Entrevista A Alvaro Kassab, Jornal da Unicamp. 27 Setembro 2004. p.3

<sup>105</sup> FURTADO, C. Reproduction de l'entrevue publiée dans Rumos do Desenvolvimento, 1996, julho n° 125, Jornal dos Economistas, 2006, 8 n° 88

<sup>106</sup> FURTADO, C. Affirmation faite lors d'une entrevue accordée en 2001 au journal "Brasil de fato", également disponible sur [http://www.sfec.org.br/artigos/competitividade/entrevista\\_celso\\_furtado.htm](http://www.sfec.org.br/artigos/competitividade/entrevista_celso_furtado.htm), consulté le 6/6/2007.

<sup>107</sup> SACHS, I. *L'imagination et le savoir: le développement selon Celso Furtado*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n° 33-34, p. 179-183

atteindre, et non sur la base de la logique des moyens imposée par le processus d'accumulation commandé par les entreprises transnationales »<sup>108</sup>

Furtado s'interroge sur la raison pour laquelle, dans un pays aussi riche que le Brésil, le développement ne devrait toucher qu'un si petit nombre: "Le Brésil a des terres abondantes et bon marché, il a une main d'œuvre disponible. Pour quoi affronter tant de difficultés? Pourquoi des problèmes sociaux croissants? Pourquoi le développement ne sert qu'une minorité?" Il rappelle que les élites du Brésil vivent aussi bien, voire mieux, que celles du dit Premier Monde et, que dans ce contexte, il a été difficile d'imposer des réformes puisque "la classe dominante veut défendre de toutes les manières ses privilèges. Il y a une résistance énorme à céder". D'ailleurs, un pays soumis pendant longtemps à un processus de concentration des revenus acquiert une rigidité structurale très grande.<sup>109</sup>

Pour ce qui est de la planification économique, l'économiste brésilien pense que si un pays a accumulé un tel retard, comme c'est le cas au Brésil, il ne peut sortir de cette situation par le marché. "Celui-ci n'est pas suffisant, puisqu'il ne fera pas les transformations structurales nécessaires. Le marché concentre la richesse, alors qu'il est nécessaire de déconcentrer".<sup>110</sup>

Il a défendu "un projet national de développement capable de permettre au Brésil et à l'Amérique Latine son intégration vertueuse dans l'économie globalisée, sans oublier le rôle que doit jouer dans ce processus l'intégration régionale de l'Amérique du Sud comme voie pour arriver à l'intégration avec le reste du monde"<sup>111</sup>. Dans la construction de ce projet, Furtado met aussi en avant la nécessité de la créativité politique impulsée par la volonté collective affirmant que le point de départ de tout nouveau projet de nation devra avoir, inévitablement, une augmentation de la participation et du pouvoir du peuple dans les centres de décision du pays<sup>112</sup> puisque "sans cela, le développement futur n'alimentera pas une

---

<sup>108</sup> FURTADO, C. *Reflexões sobre a crise brasileira*. in: Razões e Fixões, São Paulo: Editora UNESP Edusp, 2001

<sup>109</sup> FURTADO, C. *O Brasil do século XX - Entrevista concedida a Eduardo Pereira Nunes*. in: Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 24/11/2003. p. 11-24

<sup>110</sup> Ibidem p.17

<sup>111</sup> FURTADO, C. 2001, op. cit. p. 54

<sup>112</sup> FURTADO, C. *A Construção Interrompida*. 3ª edição. Sao Paulo: Editoras Vozes / Paz e Terra, 1992

authentique créativité et contribuera peu à la satisfaction des attentes légitimes de la nation”.<sup>113</sup>

## 2.6 Furtado «Ecologiste»

Celso Furtado traite du thème du développement dans ses diverses dimensions. Bien que n’ayant pas une œuvre spécifique sur le développement durable, il a laissé d’importantes contributions qui intègrent la variable environnementale à ses réflexions, spécialement, en attirant l’attention sur le problème de la destruction des ressources non-renouvelables.

L’auteur lui-même parle de ses réflexions sur les coûts du développement:

J’ai écrit en 1972 un petit livre, *Le mythe du développement économique*, qui traitait de ce sujet. Dans celui-ci, je montre que ce que nous appelons développement a un coût beaucoup plus élevé que ce que l’on croit. Beaucoup disaient, jusqu’à d’ex-collègues de la CEPAL, que j’avais perdu la vision du progrès du monde. Bien au contraire, je répondais: “soyez lucides et ouvrez les yeux à la réalité de la pression sur les ressources naturelles”. Déjà, on commençait à voir que l’homme avait commis de nombreux crimes écologiques, détruit beaucoup de chose. (...) Mais personne ne voulait parler de cela.<sup>114</sup>

Il y a plus de trois décennies déjà, il affirmait que “l’évidence à laquelle nous ne pouvons échapper est que dans notre civilisation la création de valeur économique provoque, dans la grande majorité des cas, des processus irréversibles de dégradation du monde physique”<sup>115</sup>. L’économiste objectait que la civilisation industrielle et que le modèle de vie engendrée par elle a un coût considérable en ressources non-renouvelables et que, généraliser ce modèle pour toute l’humanité serait précipiter une catastrophe planétaire inévitable.<sup>116</sup>

Pour Furtado, cette destruction des ressources non-renouvelables se doit, particulièrement, au fait que dans le système capitaliste, la création de valeurs économiques engendre un coût plus élevé que celui révélé, que cela soit par le système comptable privé, ou le système public. Il observe que l’activité productive met en jeu chaque fois plus de processus naturels irréversibles qui tendent à augmenter l’entropie universelle. L’encouragement de formes basées sur une utilisation croissante, résultat de perspective à

<sup>113</sup> FURTADO, C. *Reflexões sobre a crise brasileira*. in Razões e fixões do desenvolvimento. Glauco Arbix, Mauro Zilbovicius e Ricardo Abramovay- organizadores. São Paulo: Editora UNESP Edusp, 2001. p. 23

<sup>114</sup> FURTADO, C. *A atual situação econômica mundial*. In: Revista de Economia Mackenzie (São Paulo), 2004, Ano 2 n°2, p. 11-28. p.28

<sup>115</sup> FURTADO, C. *O Mito do desenvolvimento econômico*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974: p 19

<sup>116</sup> FURTADO, C. *Em busca de um novo modelo: Reflexões sobre a crise contemporânea* – São Paulo: Paz e Terra, 2002

court-terme engendrée par l'appropriation privée de ces ressources non- renouvelable aggrave cette tendance, transformant le processus économique en quelque chose qui effectue des incursions toujours plus importantes à l'ensemble de ces ressources, au fur et à mesure que le temps passe.<sup>117</sup>

Celso Furtado attirait encore l'attention sur une attitude qu'il qualifie d'ingénue, de ceux qui imaginent que les énormes problèmes environnementaux du modèle économique actuel pourraient être résolus, nécessairement, par le progrès technologique, "comme si l'accélération actuelle du progrès technologique n'avait pas contribué à les aggraver". Pour lui, il ne s'agit pas de spéculer théoriquement si la science et la technique donnent à l'homme la capacité de résoudre tel ou tel problème créé par notre civilisation, il s'agit à peine de reconnaître ce que nous appelons création de valeur économique a comme contrepartie des processus irréversible dans le monde physique dont nous traitons d'ignorer les conséquences.<sup>118</sup>

Pour ce qui se rapporte aux nouvelles technologies appliquées au monde du travail, l'auteur s'interroge sur la voie que l'humanité est en train de prendre:

Est-ce que l'homme n'aura d'autre issue que de se suicider? Quand on discutait du futur de l'humanité, on imaginait toujours que l'homme travaillerait moins, profiterait de plus de temps libre, de culture, etc... La réalité a été tout autre. Dans le monde d'aujourd'hui, on travaille plus et, bien souvent, on travaille sur la voie d'un suicide collectif.<sup>119</sup>

Se référant à la question du soja au Brésil, Furtado rappelle que nous tenons là une production fantastique que tout le monde applaudit, mais rappelle que son coût, en termes d'érosion et de destruction des sols, est énorme. Il affirme: " Le soja, par exemple, enthousiasme beaucoup de gens, mais, à y regarder de près, c'est quelque chose de dangereux, puisque l'on est en train de détruire le cerrado, ce cadre écologique qui ne peut se reconstituer."<sup>120</sup> C'est cette réalité qui l'amène à observer que "la grande partie de notre système productif n'a pas de solidité. On ne se demande pas si l'économie croît plus, perdant

---

<sup>117</sup> CAIDEN, G.; CARAVANTES G. *Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento*. Caxias do Sul: EDUSC, 1988

<sup>118</sup> FURTADO, C. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. p. 20

<sup>119</sup> FURTADO, C. *A atual situação econômica mundial* In:Revista de Economia Mackenzie (São Paulo), 2004, Ano 2, n°2, p. 11-28. p.28

<sup>120</sup> Ibidem

au même moment de la compétitivité ou basant sa croissance sur la destruction de ressources non-renouvelables”.<sup>121</sup>

Dan sa dernière entrevue, accordée à la revue *Nossa História* (Notre Histoire), voilà la réponse de l'économiste à la question suivante: Votre commentaire sur la destruction de l'environnement laisse entendre que vous êtes écologiquement pessimiste. Comment voyez-vous ce problème?

Un cynique dirait que le processus de destruction est encore très petit, la Terre recèle plus de destructions. Tant que l'on n'arrivera pas à un moment critique, les hommes ne s'accorderont pas. Quand les eaux de la mer commenceront à monter, là oui, il sera nécessaire de passer par-dessus toutes les règles de l'économie. On ne peut éviter de voir globalement les problèmes de cet ordre. Mais dans le monde d'aujourd'hui, les personnes veulent maximiser l'avantage immédiat pour leur groupe.<sup>122</sup>

Mais, à nouveau, Furtado ne perd pas espoir et croit à la force d'un travail de prise de conscience, spécialement chez les jeunes générations, pour la problématique écologique, sociale et économique. C'est là l'attitude qui, selon lui, “nous replace dans le chemin de la vie”!<sup>123</sup>

## 2.7 Une leçon d'optimisme et d'espérance au Brésil

Nous pensons que, en ce moment où les idées néolibérales (qui ont retiré de l'ordre du jour le débat sur le développement) commencent à “prendre l'eau”, cela vaut la peine de reprendre les idées de cet “économiste politique” qui n'a jamais perdu sa disponibilité au combat et son optimisme sur le Brésil, comme le démontrent les phrases qui suivent:

Aux nouveaux scientifiques sociaux, je dis premièrement: patience. Patience pour achever la construction de ce Pays. Je suis déjà arrivé à une phase de ma vie où je ne me préoccupe plus du futur pour moi-même. Mais mon optimisme n'a pas disparu, quoique je reconnaisse que la responsabilité de ceux qui vont assumer la direction dans la prochaine génération. C'est pourquoi, le message que je laisse pour nos nouveaux scientifiques sociaux est la suivante: dans vos travaux comme chercheurs n'hésitez pas à formuler des hypothèses audacieuses. Assumez les risques. Sans cela, le conservatisme qui nous entoure de toutes parts nous engloutira tous.<sup>124</sup>

Même dans les moments d'adversité comme celui de l'ascension de la “pensée unique néolibérale” Furtado n'a pas cessé de résister. Dans l'épigraphe du livre *Brésil: la*

<sup>121</sup> FURTADO, C. «*Sans science sociale, l'économie est pure algèbre*», op. cit.

<sup>122</sup> Ibidem

<sup>123</sup> FURTADO, C. *A atual situação econômica mundial* In: *Revista de Economia Mackenzie* (São Paulo), 2004, Ano 2, n°2, p. 11-28. p.28

<sup>124</sup> FURTADO, C. *Brasil do século XX*. Entrevue avec Eduardo Pereira Nunes In: *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. p. 11-24. p. 23

construction interrompue, écrit au début des années 90, en plein néolibéralisme triomphant, il reconnaissait, non sans une pointe d'auto-ironie, l'adversité du moment historique:

Résister à la vision idéologique dominante serait un geste quichottesque, qui servirait à peine à susciter le rire du public, voire le mépris de son silence. Mais comment ignorer qu'il y a des situations historiques si imprévisibles qu'elles requièrent la pureté d'âme d'un Don Quichotte pour les affronter avec quelque lucidité? Et comme l'Histoire n'est pas encore achevée, personne ne peut être sûr de qui sera le dernier à rire ou à pleurer.<sup>125</sup>

Maria da Conceição Tavares dans la conférence d'ouverture du séminaire sur l'actualité de la pensée de Celso Furtado<sup>126</sup> rend hommage à ce grand brésilien en citant un de ses disciples, Francisco de Oliveira: "avec la mort de Celso Furtado nous avons été privés de sa lucidité infatigable, de sa vision ample et généreuse, de sa fidélité républicaine et démocratique, sans parallèle dans la vie publique brésilienne"

Avec ce petit retour à la pensée de Celso Furtado nous avons voulu attacher quelques fondamentaux à l'analyse d'un projet national de développement (durable), que nous allons travailler dans la seconde partie.

Avant de passer à l'analyse du développement durable, nous présenterons une synthèse des quelques points qui nous semblent nécessaires à la poursuite de notre réflexion.

## **SYNTHESE DU TITRE I**

### 1. Quant au Développement:

A) En ce qui concerne l'existence de courants de pensée contraires, les associations positives prédominent sur les références négatives liées à l'idée de développement, qui n'est pas un concept neutre.

B) Bien qu'il existe une sorte de consensus construit par différentes nuances idéologiques distinguant la croissance (qui possède un caractère quantitatif) du développement (qui possède un caractère qualitatif), parfois, ces concepts se confondent ou sont utilisés de forme indue.

C) Bien qu'ils ne soient pas synonymes, la croissance ne s'oppose pas au développement mais s'y intègre, c'est, encore, un facteur pour le développement (au moins pour une grande part de la population mondiale). Ce dont nous avons besoin, c'est d'une

<sup>125</sup> FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

<sup>126</sup> TAVARES, M. da C. Conferência introdutória do Seminário "A atualidade do pensamento de Celso Furtado" Senado Federal. Brasília. 24 -25 Novembre 2005

redéfinition du lieu de la croissance et de la promotion d'un développement moins dépendant de la croissance.

## 2. Quant à la pensée de Celso Furtado

### A. En ce qui se réfère au développement

a) Le concept de développement possède une nature ambiguë et interdisciplinaire et peut-être abordé avec pour base trois critères dont l'interrelation est complexe: le critère d'une augmentation de l'efficacité du système de production; le critère de satisfaction des nécessités élémentaires de la population est le critère de réalisation des objectifs visés par divers groupes, liés à l'usage de ressources rares, ce dernier étant de définition plus difficile.

b) Quand le projet social priorise l'amélioration effective des conditions de vie de la population, la croissance se métamorphose en développement.

### B. De ce qui se réfère au sous-développement

a) le développement et le sous-développement sont les dimensions d'un même processus historique, le sous-développement étant une forme particulière de développement.

b) la première condition pour se libérer du sous-développement est d'assumer sa propre identité en échappant à l'obsession de reproduire le profil de ceux qui s'auto-intitulent développés.

### C. De ce qui se réfère au rôle de l'Etat et au Projet de Développement

a) L'Etat doit assumer le rôle de "conducteur" du processus de développement

b) Pour atteindre le développement il est nécessaire de formuler un projet national de développement avec des objectifs clairs, impulsés par la créativité politique et par la participation populaire.

### D. Pour ce qui se réfère à la question écologique

a) Dans le système capitaliste, la création de valeur économique provoque, dans la grande majorité des cas, les processus irréversibles de dégradation du monde physique générant une destruction des ressources environnementales et entraîne un coût majeur à celui que révèlent les systèmes comptables.

b) C'est de l'ingénuité que de penser que les énormes problèmes environnementaux du modèle économique actuel puissent être résolus, uniquement, par le progrès technologique.

c) La prise de conscience pour la problématique écologique, sociale et économique peut nous replacer dans le "chemin de la vie"

## **TITRE II “DURABLE”: UN ADJECTIF POLYSEMIQUE ET CONTROVERSE POUR LE “DEVELOPPEMENT” ET SA DELIMITATION DANS LE CHAMP JURIDIQUE**

Si ouvrir le débat sur le développement ouvre un éventail de significations et de conceptions différentes, qualifier de développement de «durable» élargit encore plus l'étendue de cet éventail. On tentera, dans un premier temps, de chercher quelques uns de ces sens et conceptions, en particulier celles présentées dans le rapport Brundtland, pour entrer ensuite dans le débat sur la portée juridique du développement durable.

### **CHAPITRE 1 LE DEVELOPPEMENT DURABLE C'EST<sup>127</sup> ...**

Avant d'entrer dans la discussion de la “conception officielle” donnée au développement durable par le rapport Brundtland et consacré dans Rio 92, qui sera l'objet de notre analyse plus loin, voyons quelques unes de ses définitions:

“... un processus d'élargissement de la gamme des choix accessibles à chaque être humain” (1992, PNDU)

“...un développement harmonieux et équilibré des activités économiques, une croissance durable non-inflationniste respectant l'environnement” (1993, traité de Maastricht)

“...une amélioration des conditions de vie des communautés humaines respectant les limites de la capacité de charge des écosystèmes“ (1991, UICN - Union Internationale de la Conservation de la Nature).

“...un ensemble coordonné de processus participatifs permettant de progresser de façon continue dans les domaines de l'analyse, du débat, du renforcement des capacités, de la planification et de la mobilisation des ressources et permettant de concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la société ou de procéder, le cas échéant, à des arbitrages...” (2001, OCDE)

«...la mise en pratique d'un certain nombre de principes contribuant à l'amélioration du bien-être, à davantage de justice sociale et au respect des écosystèmes. Le développement

---

<sup>127</sup> Le titre «Le développement durable c'est...» et les concepts présentés sont tirés de l'œuvre Les Nouveaux utopistes du développement durable (dirigé par Anne-Marie Ducroux)– Collections Mutations n° 216, Paris: Éditions Autrement, 2002. Les concepts choisis sont ceux avancés par des institutions ou des entités et non par des personnes individuelles.

durable constitue une démarche, un processus d'évaluation, une dynamique bien plus qu'un ensemble de normes à atteindre. Il s'agit de penser et d'agir autrement, de faire reposer les modes de production et de consommation sur une nouvelle éthique.» (2001, 4D Association – Dossiers et débats pour le Développement Durable).

Nous pourrions dire que les définitions du développement durable présentées ci-dessus comportent, de manière générale, les mêmes variables que celles qui constituent le développement, comme nous l'avons vu plus tôt: liberté de choix, participation, planification, amélioration des conditions de vie, bien-être, justice sociale, etc... avec la différence qu'ici, il y a un “supplément” de variable environnementale et une nette préoccupation de la conciliation des objectifs économiques (et sociaux) avec ceux touchant l'environnement.

Mais cette “rencontre” du substantif développement avec l'adjectif “durable” ne fait pas naître un concept pacifié et de sens unique. Au contraire, le développement durable est un concept (controversé) aussi ouvert et pluridimensionnel que celui du développement. Comme dirait Montibeller-Filho<sup>128</sup>, durable est une marque ou un adjectif de plus accolé au concept traditionnel – développement – qui le conserve tout aussi polysémique.

### 1.1 Développement: soutenable, durable, viable...

Il est important de souligner que les différents termes utilisés pour définir la même idée ont généré la polémique jusqu'à nos jours. La traduction de l'anglais *sustainable* qui, au Brésil trouva *sustentável* en écho, fut traduit en France par *durable*. Ils s'en trouvent pour objecter que la notion de *développement durable* n'implique pas forcément de prise en compte de la qualité du développement, comme dans l'expression, par exemple, le capitalisme est “*durablement installé*”.

Pour d'autres, une traduction plus littérale de *sustainable development*, par “développement soutenable”, présente le risque de renvoyer à l'idée, connotée passivement, d'un “développement soutenu” (qui serait alors, pour les brésiliens “*desenvolvimento sustentado*”). Pour un autre groupe encore, “viable”, comme le proposaient les canadiens, serait un meilleur qualificatif puisqu'il indiquerait la durée mais aussi la fragilité du

---

<sup>128</sup> MONTIBELLER-FILHO, G. *O Mito do Desenvolvimento Sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema de reprodução de mercadorias*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001

développement<sup>129</sup> (ce qui, en portugais, ne prendrait pas tout à fait le même sens puisque *viável* est lié à l'idée de réalisable, ou possible à réaliser).

Bien qu'en portugais la traduction de *sustainable* en *sustentável* (sustainable) semble plus proche, les confusions au Brésil n'en sont pas moindres. On confond, par exemple "sustentável" avec "sustentado" (soutenu), c'est-à-dire avec une croissance économique qui ne serait pas passagère. Un autre aspect à relever est que, depuis qu'il est devenu à la mode, le terme «sustentável» a été banalisé et sert à se référer à la consistance des types les plus variés de phénomènes. «Ainsi, jusque dans des potins sur un couple fameux, il arrivera que l'on entende s'inquiéter de la "soutenabilité" de la relation».<sup>130</sup>

Pour le professeur José Ely da Veiga c'est dans les faiblesses, imprécisions et ambivalences de la notion de durabilité que réside la force de son acceptation, puisque cette notion a réussi à devenir presque universellement acceptée pour réunir en elle des positions théoriques et politiques contradictoires voire opposées.<sup>131</sup>

En quelque sorte, le "développement durable" est un concept relativement récent pour une idée ancienne. Aussi nous attacherons nous à faire ressortir quelques cadres de son histoire.

## 1.2 Quelques références historiques<sup>132</sup>

La réflexion sur la relation entre les activités humaines et les écosystèmes n'est pas récente ou, comme le souligne bien le professeur Alexandre Kiss, "les préoccupations relatives aux ressources dont disposent les hommes n'ont jamais manqué"<sup>133</sup>, citant des exemples de l'antiquité et même de la préhistoire.<sup>134</sup>

Ainsi, l'idée de préservation des richesses naturelles et de sauvegarde de la nature fait partie des préoccupations anciennes des habitants de la terre. Fondé sur des motivations

<sup>129</sup> MARTELLI, R. *Y a-t-il une vie après la croissance?* Regards, 2005, n° 14 février, p. 36-39

<sup>130</sup> VEIGA, J. Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 118

<sup>131</sup> Ibidem

<sup>132</sup> Qui cherche un résumé historique du concept trouvera une version officielle dans «Historique du développement durable», disponible sur <http://www.ecologie.gouv.fr/Historique-du-Developpement.html> consulté le 03/12/2005

<sup>133</sup> KISS, Alexandre. *Du régional à l'universel: la généralisation des préoccupations environnementales*. La Revue Internationale et Stratégique, 2005, n° 60 hiver 2005/2006, p. 84-91

<sup>134</sup> Bartenstein reprend les réflexions théoriques du noble et forestier Hans Carl von Carlowitz (1645-1714) qui aurait forgé le terme "nach-haltigkeit", que l'on pourrait traduire approximativement par "durabilité". - BARTENSTEIN, K. *Les origines du concept de développement durable*. RJE n° 3/2005.

religieuses ou non, la pensée écologique a fini par inspirer divers courants de pensée. Mais la notion polysémique de Développement Durable fut construite dans les dernières décennies et trouve ses racines dans les réflexions complexes et variées des années 60 et 70 sur les risques que le progrès technique et que la croissance économique effrénée faisaient porter sur l'environnement.

Le Club de Rome, créé en 1968 (par les grands patrons européens, principalement italiens), publie en 1972 une de ses études les plus connues, dans un rapport intitulé *Limits to Growth* (traduit en français par *Halte à la croissance*) qui introduit la destruction systématique des ressources naturelles dans l'ordre du jour des discussions géopolitiques. Ce rapport rédigé par une équipe de chercheurs du Massachusetts Institute of Technology (MIT) sous la direction de Dennis Meadows mit en évidence l'impossibilité de conserver une croissance forte sans compromettre le futur de la planète et proposa la "croissance zéro" comme façon de maintenir la vie humaine sur terre.<sup>135</sup>

Encore en 1972, la Première Conférence des Nations Unies sur l'Environnement<sup>136</sup>, tenue à Stockholm, amena la dimension de l'environnement dans l'agenda international. Durant la préparation de cette conférence, deux positions, diamétralement opposées furent soutenues: celle de ceux qui prévoyaient l'abondance (*the cornucopians*) et celle des catastrophistes (*doomsayers*). Les premiers considéraient que les préoccupations pour l'environnement étaient disproportionnées, puisqu'elles impliquaient le retard des pays en développement dans leur industrialisation pour atteindre les pays développés. Pour eux, la priorité devrait être donnée à l'accélération de la croissance, et les effets négatifs produits pourraient être neutralisés postérieurement. Du côté opposé, les pessimistes (parmi eux, les *malthusiens*<sup>137</sup>) annonçaient l'apocalypse pour demain, au cas où la croissance démographique et économique – ou au moins la croissance de la consommation - ne soient pas immédiatement stoppées.<sup>138</sup>

<sup>135</sup> VOISENET, J. Histoire d'une idée: *De l'écologie au développement durable*. Paris: PUF, 2005. p. 7-22

<sup>136</sup> Cette conférence fut précédée par la rencontre de Founex, en 1971, mise sur pied par les organisateurs de Stockholm pour discuter, pour la première fois, les dépendances entre environnement et développement, et fut suivie d'une série de rencontres et de rapports internationaux qui ont abouti, 20 ans plus tard à la Rencontre de la Terre à Rio de Janeiro.

<sup>137</sup> Ce qui veut dire que, pour eux, la perturbation de l'environnement est la conséquence de l'explosion démographique, comme si la majorité pauvre importe plus que la minorité pourvue et hautement consommatrice.

<sup>138</sup> SACHS, I. *Pensando sobre Meio Ambiente na Era do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002

Ces positions furent toutes deux écartées (ou relativisées) et une alternative médiane émergea. Le rejet de l'option de croissance zéro fut dicté par des raisons sociales évidentes et le paradigme de “la voie médiane”<sup>139</sup> fut celui qui donna forme à la déclaration finale de la conférence qui finit par inspirer les déclarations et rapports qui la suivirent.

La déclaration finale de la Conférence de Stockholm insiste sur les droits et les devoirs respectifs des pays du Nord et du Sud quant à l'environnement et à la nécessité de la prise de conscience qu'il n'existe qu'une seule terre et qu'il faut prendre en compte l'existence des générations futures. C'est cette nécessité de prise de conscience qui amène à ce que soit, en 1983, soit approuvée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies la création d'une équipe dénommée Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, sous la présidence de Gro Harlem Brundtland, première-ministre de la Norvège. En 1987, la commission publia le résultat de ses observations avec le beau titre de “Notre Avenir à Tous”<sup>140</sup> aussi appelé Rapport Brundtland.

Le rapport Brundtland, dont le principal objectif était de trouver des réponses scientifiques et politiques plus achevées sur le développement (incorporant cette dimension environnementale) finit par donner forme au concept de “développement durable” qui allait faire une entrée en vigueur mondiale à partir de 1992<sup>141</sup> année où, sous l'influence du rapport, se tient la seconde Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement dénommée Rio-92 (ou Eco-92). Cette conférence a réuni plus de 100 chefs d'Etat du monde entier, tout comme plus de trente mille représentants d'organisations gouvernementales et non gouvernementales. Lors de Rio-92 il y eut une “consécration” du concept de *Développement Durable* (qui était déjà implicite dans les principes 5 et 8 de Stockholm) comme celui “d'un

---

<sup>139</sup> Le professeur Ignacy Sachs va définir ce “chemin du milieu” comme une alternative moyenne qui apparut entre l'économisme arrogant et le fondamentalisme écologique. Ainsi, le concept de développement durable apparaît sous le nom d'écodeveloppement au début de la décennie de 70 comme une réponse à polarisation exacerbée du Club de Rome, où s'affrontaient deux visions opposées sur la relation entre développement économique et environnement.

<sup>140</sup> *Nosso futuro comum*, Rio de Janeiro: FGV, 1988

<sup>141</sup> Marcionista FERNANDES observe que «Les tentatives qui venaient d'être faites pour replacer sur la scène internationale un nouveau concept de développement, depuis 1972, produisirent des formulations telle que autre développement, développement endogène et écodeveloppement. Ces concepts, par leurs imprécisions conceptuelles et leurs indéfinitions idéologiques, bien qu'elles ne répondent pas complètement aux attentes politiques des gestionnaires internationaux et de leurs institutions, pour mieux discipliner l'usage des ressources naturelles renouvelables ou non renouvelables en particulier, et contrôler les résidus découlant des processus de production et de consommation actuels. Ces concepts étaient marqués par le manque d'un alignement plus clair sur la possibilité de rassembler environnement et croissance économique, de manière à ne pas remettre en cause la continuité du système». In: *A História Intelectual e Política do Desenvolvimento Sustentável – Divisão ecológica internacional como um dos elementos constituintes dessa história*. papier présenté au cours de la seconde rencontre de l'ANPPAS - GT 16 – 26-29 mai 2004, Indaiatuba SP. <http://www.anppas.org.br> – Consulté le 10/09/2005

développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs”

Ainsi, le Développement Durable est un concept qui est né internationalement et Gro Harlem Brundtland, l’a caractérisé comme un «concept politique» et de «vaste concept pour le progrès économique et social». En vérité, le rapport Brundtland amène la “définition officielle” du *développement durable* – expression qui a fini par se légitimer pour nier l’incompatibilité entre croissance économique continue et conservation de l’environnement, ou encore, pour affirmer la conciliation de ces deux motifs, c’est à dire croître sans détruire. Mais on peut constater que c’est une définition qui reste très loin d’atteindre à l’unanimité sur son sens et sa portée, spécialement pour sa “non-neutralité”.

### 1.3 De la “non-neutralité” du concept

Comme on a pu l’observer dans le résumé historique présenté ci-dessus, la dimension “durable” a été le résultat d’un processus puisque, depuis la Conférence des Nations Unies sur l’Environnement et le Développement Humain, il est clair qu’il serait nécessaire de qualifier le “développement”, de façon à différencier les pratiques courantes de dégradation de l’environnement de nouveaux procédés, plus en accord avec la perception de la finitude des ressources naturelles.

Mais, si “développement” est un terme pluridimensionnel qui n’est pas neutre, il en va de même avec le “développement durable” quand il incorpore au débat sur le développement la problématique environnementale qui elle-même n’est pas neutre ni étrangère aux intérêts économiques ou sociaux. Comme met en garde Leff,<sup>142</sup> sa genèse a lieu dans un processus historique dominé par l’expansion du mode de production capitaliste, par les modèles technologiques générés par la rationalité économique guidée par l’intention de maximiser les profits et les excédents économiques à court terme, dans un ordre économique mondial marqué par l’inégalité entre nations et classes sociales.

La question de la «non-neutralité» et l’opposition des conceptions relatives au développement durable sont évidentes quand on cherche à répondre simplement à la question suivante: existe-t-il une compatibilité entre le capitalisme avec son économie de marché et le

---

<sup>142</sup> LEFF, E. *Epistemologia Ambiental*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2006

développement durable?<sup>143</sup> L'écologiste et économiste Alain Lipietz<sup>144</sup> affirme que la marche vers le développement durable est possible et ne nécessite pas l'abandon du capitalisme. Pour lui, il serait nécessaire d' "abandonner le "rouge" – c'est-à-dire le marxisme ou le socialisme – pour adhérer au "vert", nouveau paradigme qui apporterait une réponse pour tous les problèmes économiques ou sociaux<sup>145</sup>. Alors que le professeur Gadotti<sup>146</sup> s'aligne sur ceux qui entendent qu'entre durable et capitalisme il existe une incompatibilité de principes.

### 1.3.1 Critiques au concept et au rapport Brundtland

Fruit de cette "non-neutralité" générée par les différentes conceptions (politiques, économiques et, principalement, idéologiques), les critiques sont innombrables, tant sur le concept de développement durable que sur le rapport Brundtland lui-même. Comme l'observe Van Lang «l'extraordinaire succès du développement durable conduit inévitablement à une appréciation critique».<sup>147</sup>

Il y a ceux qui dénoncent<sup>148</sup> que le Développement Durable a, parmi ses principaux objectifs, la gestion et la reproduction du capitalisme et sa consolidation globale sous contrôle de la nature en tant que "ressource", cette gestion produit une pression centre/périphérie par la gestion des ressources naturelles des pays "dépendants". Le développement durable signifierait un ajustement de l'ordre en vigueur sans s'attaquer aux piliers de la conjoncture hégémonique, maintenant en vigueur le système actuel et ses dispositions. Ainsi, l'Idéologie du Développement Durable resterait cachée derrière un puissant discours de "Protection de la Nature". Dans le cadre de cette vision, le Développement Durable ne serait pas engagé dans la satisfaction des nécessités humaines présentes ou futures, mais plutôt avec les nécessités du capital.

#### 1.3.1.1 développement durable de marché

<sup>143</sup> SILVA, M. B. Oliveira da. *Como sustentar o principio juridico-ambiental do desenvolvimento sustentavel*. in: Anais do II Congresso Internacional Transdisciplinar Ambiente e Direito 19-21 Avril 2005 Porto Alegre, RS PUCRS

<sup>144</sup> LIPIETZ, A. *Le développement durable est pour aujourd'hui*, in: Dossier de Rio à Johannesburg - Politis, jeudi 25 juillet 2002

<sup>145</sup> Citation de Michael Löwy, se référant aux idées de Lipietz - *Ecologia e Socialismo*. São Paulo: Cortez, 2005. p.47

<sup>146</sup> GADOTTI, M. *Pedagogia da Terra e Cultura da Sustentabilidade*. Disponible sur <http://www.portoalegre2003.org/public/cgi/public/cgilua.exe/web/templates/htm/5T5RL> Consulté le 15/04/2004

<sup>147</sup> VAN LANG, A. *Droit de l'Environnement*. Paris: PUF, 2007

<sup>148</sup> OLIVEIRA, L. dias de. *A ideologia do Desenvolvimento Sustentável: notas para a reflexão*. In: Revista Tamoios (Rio de Janeiro), 2005 vol. 1 n° 2, p. 33-38

Renforçant le camp de la critique, il y a ceux qui se réfèrent à la conception présente dans le rapport Brundtland comme à une sorte de «développement durable de marché»<sup>149</sup> ou comme représentative d'une approche «économico-libérale de marché»<sup>150</sup>, conception normalement adoptée par les gouvernements et organismes multilatéraux. Ce serait donc le paradigme prédominant dans des institutions comme le FMI, l'ONU, la BIRD, ou World Ressources (entre autres) aussi bien que la position de la majorité des gouvernements dans les innombrables engagements résultant des conférences officielles sur l'environnement.

Cette approche du développement durable tendrait fondamentalement de minimiser les défauts du marché et des gouvernements responsables des graves problèmes d'environnement, ce serait une tentative de traitement des questions environnementales "par l'intérieur" de l'économie de marché cherchant à éliminer ses distorsions, renforçant ainsi l'affirmation de Vandana Schiva<sup>151</sup> selon laquelle l'idéologie du développement durable s'est constituée dans les limites de l'économie de marché, offrant donc des solutions de marché à la crise écologique.

#### 1.3.1.2 Limites du Rapport Brundtland

Klaus Frey<sup>152</sup> entend lui que le problème est que, bien que le rapport Brundtland critique les processus de décision dans le cadre du système économique et politique mondial, il ne présente pas de réponses concrètes se référant à une modification des mécanismes de décision et des conditions de pouvoir dans les forums nationaux ou internationaux. Cela veut dire qu'il exprime le désir d'atteindre à des changements substantiels sans toucher aux structures ni aux mécanismes élémentaires, en particulier, aux processus institutionnels et politiques qui régissent la propriété, le contrôle, l'accès ou l'usage des ressources naturelles. Pour cet auteur, la même imprécision et les mêmes limitations relatives à la question écologique qui caractérisent la pensée libérale, se retrouvent aussi dans la conception du développement durable du rapport Brundtland, laissant une marge d'interprétation qui permet aux théoriciens libéraux de marché de se reporter au document et de s'en servir pour défendre leur modèle de libre échange et de capitalisme. Ainsi, le discours dominant rechercherait à

<sup>149</sup> SOUZA, R. Santos de. *Entendendo a Questão Ambiental: Temas de Economia, Política e Gestão do Meio Ambiente*. Santa Cruz do Sul:EDUNISC, 2000.

<sup>150</sup> FREY, K. *A Dimensão Político-Democrática nas teorias de Desenvolvimento Sustentável e suas implicações par a gestão local*. *Ambiente e Sociologia*, 2001- ano IV n°9 – 2° Semestre, p. 1-34

<sup>151</sup> SCHIVA, V. *Que quiere dizer "sustentable"?* *Revista del Sur. Red del tercero Mundo*, n° 3 p. 28 -31

<sup>152</sup> FREY, K. op. cit.

consolider autour de la notion de soutenabilité avec une forme de préservation de l'ordre établi.

Cet effort pour construire un regard consensuel en matière de problèmes environnementaux fut aussi, pour Layrargues<sup>153</sup>, la prémice fondamentale de la Commission Brundtland au moment d'élaborer le rapport qui reflète, comme bien d'autres documents officiels, une tentative de généraliser les faits, d'omettre un contexte historique et créer ainsi un "homme abstrait"<sup>154</sup> amenant à ce que le discours sur l'environnement soit automatiquement accepté par le public.

Donc, il y a une série de critiques adressées au rapport Brundtland en fonction de la présupposition implicite de l'existence d'un sujet collectif (l'humanité) doué de réflexion et de volonté qui ne peut pour autant être clairement défini. Les subtilités théoriques et les concepts abstraits (avec, en ce cas, le concept même d'*humanité* ou d'*intérêt commun des peuples*) dénotent la posture épistémologique de la Commission qui a cherché à naturaliser les contradictions et conflits, attribuant une égalité métaphysique entre les hommes ou entre les hommes et la nature, contrastant avec les relations sociales qui les placent en des lieux déterminés et achèvent par les réaffirmer comme socialement différents à partir des formes d'appropriation des ressources de la nature<sup>155</sup>.

Etant donné le caractère planétaire de la crise environnementale, l'appel à notre "futur commun" et toutes ces métaphores d'inclusion de tous dans un même bateau se construisent de manière à diluer les différences entre nations, peuple, classes et groupes ethniques, opérant avec une idée de totalité où il n'y a pas place pour une réflexion au regard des contradictions et des conflits d'intérêt en jeu<sup>156</sup> et où, dans la majorité des cas, on occulte un processus constant de "privatisation de la Nature" comme nous le montrent Enrique Leff et Robert Kurz.

---

<sup>153</sup> LAYRARGUES, P. Pomier. *A Cortina de Fumaça*. São Paulo: Annablume, 1998

<sup>154</sup> La question de l'"homme abstrait" est associée à la vision universaliste propre au monde juridique

<sup>155</sup> FERNANDES, M. *A História Intelectual e Política do Desenvolvimento Sustentável – Divisão ecológica internacional como um dos elementos constituintes dessa história*. Papier présenté au cours de la seconde rencontre de l'ANPPAS - GT 16 – 26-29 mai 2004, Indaiatuba SP. <http://www.anppas.org.br> – Consulté le 10/09/2005

<sup>156</sup> Idem

#### 1.4 La “ privatisation ” de la nature dans les visions de Leff <sup>157</sup> et de Kurz <sup>158</sup>

Les visions de ces deux auteurs ont une série de points communs, spécialement dans ce qui se réfère à la réduction de tout, y compris la nature, à une valeur de marché.

Leff dénonce le modèle de société dans lequel nous vivons, où tout est réductible à une valeur de marché et représenté dans les codes du capital: les potentiels de la nature prennent la forme de “capital naturel” et de force de travail, les valeurs culturels, les potentialités de l’homme et sa capacité inventive se transforment en “capital humain”. Dans cet univers, le discours sur le développement durable sert une stratégie de pouvoir pour l’appropriation de la nature comme moyen de production.

Le discours sur la durabilité recèlerait ainsi une stratégie de séduction et de simulation, dans une rationalité économique, objectivant l’exploitation de l’homme et de la nature et substituant la violence directe comme moyen d’exploitation et d’appropriation des ressources. En effet, selon Leff, le capital dans sa phase écologique est en train de passer des formes traditionnelles d’appropriation primitive (sauvage et violente) des ressources à une stratégie discursive qui légitime l’appropriation des ressources naturelles qui ne sont pas directement internalisées par le système économique.

Cette stratégie de simulation du discours de la durabilité et du développement durable s’est convertie, pour Leff, en un “trompe l’œil” qui empêche la perception du réel et notre action sur le monde. Ce sont ces stratégies de capitalisation de la nature qui pénètrent le discours officiel des politiques environnementales et ses instruments légaux normatifs. Le développement durable appelle tous les acteurs sociaux (gouvernements, entrepreneurs, universitaires, citoyens, paysans, indigènes) à un effort commun. Se réalise ainsi une opération de participation où s’intègrent différentes visions et se masquent des intérêts contraires (qui convergent dans la représentativité universelle de tous). De cette manière, on s’empêche de discorder face à la proposition d’un “futur commun”, mais dans la logique du capital, on légitime la possession des ressources naturelles et de la culture des populations.

---

<sup>157</sup> LEFF, E. *Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidad, complejidad, poder*. 4<sup>a</sup> ed. Madrid: Siglo XXI editores, 2004

<sup>158</sup> Les idées ici travaillées sont tirées de l’article “A privatização do mundo” dont l’original est Disponible sur <http://www.krisis.org> ("Die Privatisierung der Welt") et la traduction en portugais de Luís Repa est publiée dans la Folha de São Paulo du 14/07/2002. Disponible aussi sur [http://resistir.info/varios/privatizacao\\_mundo.html](http://resistir.info/varios/privatizacao_mundo.html) consulté le 05/03/2006.

Leff prévient que c'est par cette opération symbolique que se redéfinit la biodiversité comme patrimoine commun de l'humanité et que sont reclassées les communautés du tiers-monde comme part du capital humain de la planète. De cette façon, on prépare les conditions idéologiques pour la capitalisation de la nature et la réduction de l'environnement à la raison économique.

Sur la même ligne que Leff, Kurz commence par affirmer qu'il est à supposer que la nature ait existé avant l'économie moderne, "de là le fait que la nature soit par elle-même gratuite, sans prix". C'est cela, selon lui, qui distingue les objets naturels sans élaboration humaine des résultats d'une production sociale, qui déjà ne représentent pas la nature "en soi", mais la nature transformée par l'activité humaine.

L'auteur rappelle que ces "produits" résultant de l'activité humaine, à la différence des objets naturels purs, n'ont jamais été d'accès libre et on toujours été sujets, selon des critères déterminés, "un mode de distribution socialement organisé, et que, dans la modernité, c'est la forme de production de marchandises qui régule cette distribution à la façon du marché, selon des critères de monnaie, de prix et de demande (solvable)".

Mais, avertit Kurz, l'organisation de la société tend à obstruer aussi le libre accès à un nombre croissant de ressources de la nature, puisque la propriété privée moderne a renforcé monstrueusement la soumission de la nature "libre" à la forme d'organisation sociale, obstruant ainsi, l'accès aux ressources naturelles avec une rigueur encore jamais vue, ainsi:

L'économie moderne est totalitaire. Elle a une prétention totale sur le monde naturel et social. Pour cela, tout ce qui n'est pas soumis et assimilé à sa logique propre est pour elle fondamentalement une épine dans la gorge. Comme sa logique consiste uniquement et exclusivement dans la valorisation permanente de l'argent, elle doit haïr tout ce qui ne prend pas la forme d'une valeur monétaire. Il ne doit rien y avoir sous les cieux qui soit gratuit ou existe par nature.<sup>159</sup>

Kurtz achève ses réflexions sur cette "privatisation totale du monde" affirmant que "Bientôt aussi le soleil ne brillera pas gratuitement" et se demandant "quand viendra la privatisation de l'air qui se respire?"; il termine, pour conclure, que le résultat est prévisible: "rien ne fonctionnera plus et personne ne pourra payer. Dans ce cas, le capitalisme devra fermer tant la nature que la société humaine pour "faute de rentabilité" et en ouvrir une autre".

---

<sup>159</sup> <http://www.krisis.org> ("Die Privatisierung der Welt")

Avec la charge de ces deux auteurs sur la privatisation de la nature et la critique du simulacre du discours sur la durabilité, par l'approche de Leff, nous allons clore la synthèse des critiques au concept du "développement durable". Nous savons que la critique pourrait être immensément élargie, y compris d'un autre point de vue<sup>160</sup>, puisqu'ici, nous finissons par privilégier un "regard anticapitaliste" spécialement dans la dénonciation du discours du développement durable qui, avec son caractère universaliste, défend un futur commun et les générations futures, mais, en vérité dissimule son intérêt pour la reproduction du capitalisme.

Au contraire de Marcos Nobre<sup>161</sup> qui entend que "le chemin pour explorer les contradictions, pointer les faiblesses et les imprécisions" de ce qui se rapporte au concept du développement durable, au-delà d'être un chemin déjà tracé paraît infructueux (quand sa concrétisation serait correcte), il nous semble important, pour établir une bonne base de réflexion sur le thème en débat de prendre en compte les critiques présentées.

Passons, donc, au "concept officiel" du développement durable présenté dans le rapport Brundtland.

### 1.5 Revenant au concept officiel: nécessités présentes et futures versus ressources naturelles<sup>162</sup>

C'est le rapport Brundtland qui affirme que "le principal objectif du développement consiste à satisfaire les besoins et aspirations de l'être humain" et que le développement durable est celui qui "répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs". Le rapport lui-même souligne que deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de « besoins » et l'idée des limitations.

En résumé, on peut dire que le concept adopté par la commission Brundtland, dans le rapport Notre Avenir à Tous, oppose le concept de nécessité (humaine) à celui de limitation

---

<sup>160</sup> Un autre choix pour ce débat pourrait être retombé dans la tentative de situer Ecocentrisme, Antropocentrisme et Biocentrisme comme des postures idéologiques ou même de mettre en évidence le caractère contradictoire (et même antagonique) entre les différentes matrices idéologiques de l'écologie sur l'approche du développement durable.

<sup>161</sup> NOBRE, M. *Desenvolvimento Sustentado e problemática ambiental*. Lua nova, 1999, n° 47, p. 137-146

<sup>162</sup> Les citations directes du rapport Brundtland ont été tirées du site [http://fr.wikisource.org/wiki/Rapport\\_Brundtland](http://fr.wikisource.org/wiki/Rapport_Brundtland) mais il existe, selon les informations du même site, trois éditions imprimées en français: la première a été éditée par l'Oxford University Press en 1987, la deuxième préparée par la maison d'édition québécoise Les Éditions du Fleuve en 1988 et en 1989 les Éditions du Fleuve impriment une édition révisée. Sur le site cité, le texte du Rapport est accédé par thèmes et n'est pas paginé, raison pour laquelle les citations directes ici présentées ne font pas référence à un numéro de page.

(des ressources naturelles), dans le temps présent et futur, pointant sur la nécessité d'une équité (intra et intergénérationnelle). Nous disons "oppose" le concept de nécessité à celui de ressources naturelles parce que pour répondre aux nécessités qui sont infinies on ne dispose que de ressources qui sont finies ou qui, la plupart du temps, exigent un temps différent des nécessités pour leur renouvellement.

La première question qui peut donc en découler porte sur la nature des nécessités: quelles sont les nécessités des générations présentes et quelles seront les nécessités des générations futures?<sup>163</sup>

### 1.5.1 Des Nécessités

Si nous revenons aux leçons de Furtado<sup>164</sup> on observera que, à rapporter le développement au degré de satisfaction des nécessités humaines, l'auteur alerte sur l'énorme difficulté à appliquer des critères objectifs pour évaluer le degré de satisfaction des nécessités quand on s'éloigne des nécessités de base puisque, s'il est certain qu'il existe des nécessités de base pour la survie de l'homme, une grande partie des biens de consommation produits dans la société moderne et dans les économies développées est destinée à répondre à une nécessité créée par l'activité économique, qui peut avoir découlé de changements de comportement ou de relations sociales.

Aussi, on peut dire qu'il existe un "échelonnement"<sup>165</sup>, dans le champ des nécessités qui va des nécessités de base (liées à la stricte survie de l'être humain), passant par des nécessités

---

<sup>163</sup> A la série de critiques présentées antérieurement au Rapport pourrait s'en ajouter deux autres qui montrent que, si le document défend qu'il est nécessaire de satisfaire aux nécessités présentes sans porter préjudice à la satisfaction de celles des générations futures, il ne définit ni comment les nécessités seront identifiées ni comment on établit les critères qui les définissent comme "de base" ou "superflues". La difficulté est liée à l'impossibilité concrète de définir les nécessités courantes de l'humanité et, bien plus encore, celles des générations futures. Voir RIST, G. *The history of development: from western origins to global faith*. London: Zed Books, 1997

<sup>164</sup> FURTADO, C. *Desenvolvimento*. In CAIDEN, G; CARAVANTES G. *Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento- Caxias do Sul: EDUSC, 1988*

<sup>165</sup> Qui peut varier selon les facteurs historiques, culturels, sociaux, etc... Le psychologue nord américain Abraham Maslow, par exemple, a créé la dite "*Théorie de la Hiérarchie des Nécessités*" qui peut être visualisée par une pyramide qui, de la base au sommet serait ainsi structurée: nécessités physiologiques, nécessités de sécurité, nécessités sociales, nécessités d'estime de soi et nécessité d'autosatisfaction. Ainsi, à la base de la pyramide, se trouveraient les nécessités physiologiques qui constituent le niveau le plus bas de toutes les nécessités humaines, mais d'importance vitale, et, au sommet, les nécessités d'autosatisfaction qui seraient les nécessités humaines les plus élevées qui permettraient à chaque personne d'identifier son propre potentiel et de s'autodévelopper continuellement (de là l'idée d'aborder initialement la vision positive du développement comme quelque chose de constitutif à l'homme). Voir MASLOW, A. *Motivation and Personality*, 2 ed., Harper & Row, 1974

qui sont “socialement construites” jusqu’à celles qui sont “créées de toutes pièces” ou imposées par la logique de domination dont nous parle Marcuse.<sup>166</sup>

Sortant du champ des nécessités naturelles, nous pouvons dire que les nécessités sont toujours historiques, c’est pourquoi leur constitution devra être considérée comme un processus social qui, évidemment, souffre de déterminations de la structure même de la société. Il ne semble pas faire de doute que l’apparition et la consolidation de la société bourgeoise a amené l’apparition de nouvelles nécessités, jusque là inconnues des êtres humains.<sup>167</sup>

Marx<sup>168</sup> attirait déjà l’attention sur le fait que les nécessités sociales créées, au fur et à mesure qu’elles étaient satisfaites, barraient chaque fois plus le chemin des êtres humains vers le “règne de la liberté”<sup>169</sup> puisque ces nouvelles nécessités développées *dans* et *par* la société capitaliste renforcent les relations et les structures sociales d’exploitation et de domination.

Alors, comment définir quelles sont les véritables nécessités de l’être humain?

Pour Marcuse<sup>170</sup>, les véritables nécessités seraient celles qui permettent l’épanouissement de la liberté, celles qui permettent une organisation du règne des nécessités pour que les êtres humains puissent expérimenter et jouir du règne de la liberté. Mais il prévient que le problème est que les individus ne possèdent pas l’autonomie pour décider par eux-mêmes quelles nécessités doivent ou non être satisfaites puisque, dans la société industrielle de base technologique, prévaut le règne des fausses nécessités. Il manque aux

<sup>166</sup> MARCUSE, H. *A ideologia da sociedade industrial*. 5a. ed. Traduction: Giasone Rebuá. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. p. 35-36

<sup>167</sup> GIOVINAZZO, C.A. *História e necessidades: a formação dos indivíduos à luz do marxismo de Herbert Marcuse*. Communication présentée lors du 4<sup>o</sup> Colloque Marx e Engel – GT2 Marxismo e Teoria Social Organisé par le Centro de Estudos Marxistas (CEMARX) de l’UNICAMP du 8 au 11 Novembre 2005. Disponible sur <http://www.unicamp.br/cemarx/programaivcoloquio.html> consulté le 3/05/2006

<sup>168</sup> MARX, K. “*Conseqüências sociais do avanço tecnológico*” In: *Obras Completas. Coleção Ciências Sociais, Série Materialismo Histórico*, Vol. 1. São Paulo: Edições Populares, 1980

<sup>169</sup> Dans le *Capital*, Marx va travailler avec l’opposition du “règne de la liberté” et du “règne de la nécessité” affirmant que le règne de la liberté commence seulement, de fait, là où cesse le travail déterminé par la nécessité. De même que le sauvage tente de lutter avec la Nature pour satisfaire ses nécessités, pour entretenir et reproduire sa vie, le civilisé doit le faire aussi, et se doit de le faire dans toutes les formes de société et sous tous les modes de production possibles. Avec son développement, s’élargit le rôle de la nécessité naturelle, puisque les nécessités augmentent, mais, en même temps, augmentent les forces productives qui les satisfont. Sur ce terrain, la liberté ne peut consister qu’en ce que l’homme social, les producteurs associés, règlent rationnellement leur métabolisme avec la Nature, l’amenant à un contrôle communautaire. Voir MARX, K. *O capital*. 5 vol., São Paulo: Abril Cultural, 1983. p.273 (Os Economistas). Ainsi que MARX, K. *Le Capital - Livre III*, tome 3. Paris: éd. sociales, 1974. p. 198. Suivre éventuellement le projet de (re)traduction «GEME Grande Edition Marx-Engels» <http://chspm.univ-paris1.fr/spip.php?article51> (CHSPM, Université Paris1)

<sup>170</sup> MARCUSE, H. *A ideologia da sociedade industrial*. 5a ed. Tradução: Giasone Rebuá. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. p. 35-36

individus la compréhension de quelles sont les nécessités véritables et quelles sont celles imposées, qui servent à la domination. Ainsi, pour Marcuse, les nécessités peuvent et doivent être analysées en terme de vérité et fausseté et leur validité découle du fait d'être produites par les individus eux-mêmes et non imposées par des intérêts qui leur sont étrangers.

Pour Horkheimer<sup>171</sup> aussi, la société à base technologique, bien qu'il existe la possibilité concrète d'une vie humaine libérée de la misère et de l'esclavage, on continue à valoriser et à créer des nécessités qui limitent la capacité de discernement des individus quant à distinguer les injonctions qui leurs sont faites par d'autres hommes, dans l'intérêt de la perpétuation de la domination.

Amenant cette discussion sur le champ de la société de consommation actuelle, il devient facile de comprendre comment les nécessités de consommation sont créées pour répondre, en réalité, les intérêts du marché. En proportion de ces "nécessités créées", les conséquences sur l'environnement sont, comme nous pouvons tous en témoigner, catastrophiques. Pour cette raison, Löwy propose un changement radical, pas seulement en ce qui concerne la production, mais aussi au type de consommation actuelle. Ce changement, selon l'auteur, devrait être fondé sur des critères extérieurs au marché capitaliste, c'est à dire, sur les nécessités réelles de la population et sur le choix démocratique de la population elle-même et non sur les lois du marché.

Alors qu'il s'agit d'un modèle déterminé socialement et culturellement (ainsi que par le modèle technologique en vigueur à chaque époque), la notion de nécessité quand elle ne conserve pas de relation avec ce qui est essentiel, reste imprécise hors du contexte social à laquelle elle appartient<sup>172</sup>. Le rapport Brundtland fait observer que « la notion de besoins est certes socialement et culturellement déterminée » mais en se référant à la réponse aux besoins humains, il spécifie: "et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité", argumentant que « actuellement, les besoins essentiels de quantité d'habitants des pays en développement ne sont pas satisfaits »<sup>173</sup> et observant aussi que « trop souvent, la pauvreté est telle que les intéressés ne peuvent répondre à leurs besoins de bien-être – ni même de simple survie – même lorsque biens et services sont

---

<sup>171</sup> HORKHEIMER, M. "Teoria tradicional e teoria crítica" In: HORKHEIMER, M. & ADORNO, T. Textos escolhidos. 5a. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. p. 60

<sup>172</sup> FURTADO, C. *Desenvolvimento*. In: CAIDEN, G.; CARAVANTES G. Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento. Caxias do Sul: EDUSC, 1988

<sup>173</sup> Sont citées comme nécessités de base «le besoin de se nourrir, de se loger, de se vêtir, de travailler»

disponibles. En même temps, les demandes de ceux qui ne sont pas pauvres peuvent avoir des conséquences majeures sur l'environnement. »

Il est important d'observer que, en même temps que le rapport Brundtland affirme que «le développement durable signifie que les besoins essentiels de tous sont satisfaits» il met aussi en garde «qui plus est, au-delà de ces besoins essentiels, ces gens aspirent – et c'est légitime – à une amélioration de la qualité de leur vie.» Ainsi, tout en donnant priorité aux nécessités essentielles, il traite de la qualité de vie (qui est, elle aussi, un concept ouvert) dont nous traiterons plus loin. Pour l'instant, restons-en à la confrontation de la satisfaction des nécessités avec la finitude des ressources, qui est la seconde idée inhérente au concept de développement durable.

### 1.5.2 De la limite des ressources

Le mot ressources, entre autres choses, signifie quelque chose à quoi l'on puisse recourir pour l'obtention de quelque chose. C'est l'homme qui puise dans les ressources qui se trouvent dans la nature pour satisfaire à ses nécessités mais, selon l'exposé du rapport Brundtland, «une société peut, de diverses manières, compromettre sa capacité de satisfaire les besoins de ses membres – en surexploitant les ressources, par exemple”.

Pour ce qui est des ressources renouvelables<sup>174</sup> le rapport Brundtland précise que «la plupart des ressources renouvelables font partie d'un écosystème fort complexe et il faut définir un seuil maximum d'exploitation, en tenant compte des effets de l'exploitation sur l'ensemble du système», et pour ce qui se réfère aux ressources non-renouvelables, le rapport prévient que «leur utilisation réduit de toute évidence le stock dont disposeront les générations à venir – ce qui ne signifie nullement qu'il ne faut pas les utiliser. Il convient toutefois de tenir compte de l'importance critique de la ressource, de l'existence de techniques permettant de minimiser l'épuisement et de l'éventualité de trouver un produit de remplacement ».

Le rapport propose que l'utilisation des ressources non-renouvelables prenne en compte sa disponibilité, les technologies qui minimisent son épuisement et la probabilité de les substituer. L'idée est que la limite de croissance, pour ne pas compromettre les ressources écologiques, dépend de l'étape du développement de la technologie et de ce qu'un effort

---

<sup>174</sup> Les ressources naturelles peuvent être partagées en deux catégories: les renouvelables et les non-renouvelables, étant considérées comme non-renouvelables toutes les ressources naturelles qui ne possèdent pas de capacité de recombinaison ou de rénovation et dont l'usage continu produit un tarissement irréversible.

constant doit être orienté dans le but de soulager la pression écologique et augmenter la capacité d'utilisation des ressources.

Mais, il est nécessaire de dire que, si d'un côté le rapport Brundtland place la non-compromission des ressources écologiques dans la dépendance de l'état de développement de la technologie, de l'autre, il prévient que "dans l'immédiat, le développement technologique peut certes résoudre certains problèmes, mais il peut quelquefois en créer d'autres plus graves" et aussi que "le développement inapproprié peut en effet marginaliser des portions entières de la population".

Ce que le rapport propose est une harmonisation de la direction technique dans l'exploration des ressources naturelles puisque, "dans son esprit même, le développement durable est un processus de transformation dans lequel l'exploitation des ressources, la direction des investissements, l'orientation des techniques et les changements institutionnels se font de manière harmonieuse et renforcent le potentiel présent et à venir permettant de mieux répondre aux besoins et aspirations de l'humanité.»

En réalité, dans la résolution des problèmes environnementaux dérivant la confrontation nécessités/ressources naturelles deux courants majoritaires<sup>175</sup> se positionnent: l'un croit que le seul développement scientifique et technologique sera capable de résoudre le problème environnemental et l'autre prend position pour l'altération du modèle de développement visant à assurer une plus grande préservation de l'environnement. Pour les premiers, la technologie se charge de renverser les effets de la dégradation entropique des procédés de production, de distribution et de consommation de marchandises, et, comme dit Leff<sup>176</sup>, "exorciser les démons de la mort entropique par l'efficience de la technologie".

Pour d'autres, les technologies à elles seules, peuvent ne pas représenter la solution au problème de la destruction de l'environnement. Nous avons vu que Celso Furtado, au moment de traiter cette question, qualifiait d'ingénue la conception selon laquelle l'avancée technologique résoudrait les problèmes d'environnement. Pour lui, les problèmes environnementaux sont constitutifs, en réalité, du modèle économique adopté et ne sont pas obligatoirement résolus par le progrès technologique. Selon son opinion, il arriverait plutôt le

---

<sup>175</sup> Nous disons majoritaires, parce qu'il y a des courants qui ne croient pas à la technologie comme voie à la résolution des problèmes environnementaux, mais qui se positionnent aussi à l'encontre de l'idée de développement, comme nous l'avons montré au titre I.

<sup>176</sup> LEFF, E. *Saber Ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. 4<sup>a</sup> ed. Madrid: Siglo XXI editores, 2004

contraire: l'accélération du progrès technologique aurait contribué à aggraver les problèmes environnementaux.<sup>177</sup>

Dans notre compréhension, il est évident que la technologie peut être au service de la protection de l'environnement. Le problème réside dans la façon dont la technologie a été utilisée jusqu'à maintenant, justifiant l'avertissement sur la nécessité de la transformation des bases techniques et scientifiques pour la transformation qualitative de la société, faite par Marcuse.

Enfin, la question de l'utilisation des ressources naturelles pour la réponse aux nécessités humaines doit être analysée en deux dimensions de temps: le temps présent et le temps futur.

### 1.5.3 Du présent et des générations futures

Le débat sur le rapport aux générations futures est ouvert depuis longtemps mais, depuis quelques années, il connaît une ampleur sans précédent associée à l'intérêt pour le développement durable.<sup>178</sup>

Comme l'a bien dit Ignacy Sachs<sup>179</sup>, c'est très difficile, mais nous devons apprendre à vivre avec différentes échelles de temps, sans abandonner la nôtre. D'une certaine façon, c'est là le propos du rapport Brundtland quand il aborde la réponse aux nécessités présentes sans compromettre les générations futures et quand il établit comme principe général que "les États préserveront et utiliseront l'environnement et les ressources naturelles dans l'intérêt des générations présentes et futures".

Alexandre Kiss<sup>180</sup> observe que "la préservation de l'environnement est obligatoirement tournée vers le futur. Une décision consciente pour éviter l'épuisement des ressources naturelles globales, plutôt que de bénéficier au maximum des possibilités qui nous sont données aujourd'hui, implique nécessairement de penser au futur". L'auteur, pourtant, fait ressortir, que les conditions d'existence des générations futures – qui seront chaque fois plus

<sup>177</sup> FURTADO, C. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. p. 20

<sup>178</sup> GAUTIER, C. et VALLUY J. *Génération futures et intérêt général; éléments de réflexion à partir du «développement durable»*. In: Politis, 1998, n° 42 2eme trimestre dans le dossier intitulé «L'intérêt général en controverses».

<sup>179</sup> SACHS, I. *Une civilisation de l'être*. Entretien In: Les Nouveaux utopistes du développement durable– Collections Mutations n° 216. Paris: éditions Autrement, 2002

<sup>180</sup> KISS, A. *Direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução*. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 2

nombreuses, au moins pendant quelques décennies – ne doivent pas être plus défavorables que celles dont nous avons hérité de nos prédécesseurs. Ainsi, la conservation n’a de sens que dans une perspective temporelle, dans le cas contraire tout pourrait être consommé et gaspillé dans le présent puisque, comme le rappelle bien Edith Brown Weiss,<sup>181</sup> chaque génération est à la fois gardienne ou dépositaire de la terre et son usufruitière, c’est-à-dire, bénéficiaire de ses fruits.

Cette responsabilité envers les générations futures nous conduit à la nécessité d’une équité intergénérationnelle, ce qui signifie une équité dans l’accès aux ressources naturelles qui doit être envisagée non seulement avec la relation à la localisation spatiale des utilisateurs actuels, mais aussi en relation aux utilisateurs potentiels des générations à venir. Il doit y avoir ainsi une solidarité synchronique avec la génération présente (finalité sociale du développement) et une solidarité diachronique avec les générations futures (liée à la gestion de l’environnement).<sup>182</sup>

C’est ainsi que, pour qu’il y ait développement durable, il doit y avoir aussi une conduite durable qui résulte en une reproduction satisfaisante des actions dans le temps. Il ne s’agit pas d’une quelconque prorogation dans le temps mais bien d’une prorogation de cet ensemble complexe d’actions humaines qui amène le bien-être, la satisfaction, l’équité, une vie en commun satisfaisante, la gestion de la nature et de nos éléments vitaux.<sup>183</sup>

Cependant, comme le signale le rapport Brundtland “pour que les générations futures puissent avoir la possibilité de choisir entre plusieurs options, il faut que notre génération actuelle agisse dès maintenant, au plan national et international”.

Il n’est pas aisé de trouver un positionnement communément partagé pour ce qui se rapporte à cette protection des générations futures, déterminée par la volonté de la génération actuelle, car , comme le met en évidence le professeur Paulo Afonso Leme Machado, “les considérations d’ordre éthique, scientifique ou économique des générations actuelles sont une

---

<sup>181</sup> BROWN WEISS E. *Justice pour les Générations Futures*. Paris: Editions Sang de la Terre, 1993

<sup>182</sup> SACHS, I. op. cit.

<sup>183</sup> VEIGA RIOS, A.V. Módulo 1 da Disciplina de Introdução ao Direito Ambiental de Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental Lato Censo em Direito Ambiental e Políticas Públicas da UNIFAP Disponible sur [http://www.unifap.br/ppgdapp/biblioteca/principios\\_direito.pdf](http://www.unifap.br/ppgdapp/biblioteca/principios_direito.pdf) consulté le 14 juillet 2007.

évaluation prospective des nécessités futures, pas toujours susceptibles d'être connues ou mesurées dans le présent.»<sup>184</sup>

Une des difficultés pour ce qui a trait aux générations futures, réside dans le fait que la génération actuelle, “n’arrive pas à échapper à la pression inévitable d’une conscience de soi qui se montre, au minimum, étrangère aux intérêts de ceux qui, probablement, existeront”<sup>185</sup>. Pour cette raison, Julio César da Costa Silveira se prononce pour fonder la protection des générations futures en partant d’une “éthique de l’existence” génératrice de règles qui puissent, effectivement, se matérialiser dans l’action de protéger toute forme d’existence.

Dans la perspective des générations futures «une autre approche éthique, intégrant le respect de la ressource, la solidarité, doit absolument être adoptée»<sup>186</sup>. Indépendamment du nom qu’il recevrait: “éthique de l’existence”, “éthique du soin”<sup>187</sup>, “éthique de l’altérité”<sup>188</sup>, “éthique de la responsabilité solidaire”<sup>189</sup>, et des différentes conceptions autour du thème, il est certain que cette équité intergénérationnelle doit être fondée sur une nouvelle éthique, basée sur un principe de solidarité entre les générations qui, à son tour, générera un nouveau type de responsabilité dans le champ juridique: la responsabilité environnementale entre générations et, comme l’observe le Professeur Prieur «la consécration juridique de la prise en compte du long terme est la reconnaissance des droits des générations futures qui peut se traduire comme un devoir pour les générations présentes de protéger l’environnement sur le long terme en préservant les biens du patrimoine commun».<sup>190</sup>

Mais, nous traiterons plus en profondeur ce thème de la responsabilité entre générations, particulièrement en analysant l’article 225 de la Constitution Fédérale brésilienne. Pour l’instant, nous examinerons, rapidement, la question de la croissance économique exprimée dans le Rapport Brundtland.

<sup>184</sup> LEME MACHADO, P.A. *Direito Ambiental Constitucional*. 8a ed. São Paulo: Malheiros, 2004

<sup>185</sup> SILVEIRA, J.C. da Costa. *Gerações futuras: devir, paradoxo e fundamento*. in 11 Congresso Internacional Direito Ambiental Meio Ambiente e Acesso à Justiça: flora reserva legal e APP (São Paulo 27/05-01/06/2007) Vol. 3, p.151-173, p.160

<sup>186</sup> RIBAUT, J.P. *Environnement, mondialisation, développement durable...et éthique!* In: Pour un Droit commun de l’Environnement - mélanges en l’honneur de Michel Prieur. Paris: Dalloz, 2007. p. 339-346, p. 344

<sup>187</sup> Abordée par Leonardo Boff dans *Saber cuidar: ética do humano, compaixão pela terra*. Petrópolis: Vozes; 1999

<sup>188</sup> Pour une argumentation de l’éthique de l’altérité: WOLKMER, A.C. *Pluralismo Jurídico –fundamentos de uma nova cultura do Direito*. São Paulo, Revista dos tribunais, 2001

<sup>189</sup> Dont nous parle DERANI, C. *Direito Ambiental e econômico*. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001

<sup>190</sup> PRIEUR, M. *Droit de l’environnement*. Paris: Dalloz, 2004. p.66

## 1.6 Retour à la question développement versus croissance

Malgré l'avertissement contenu dans le rapport Brundtland « la croissance économique s'accompagne toujours d'un danger pour l'environnement, puisqu'elle exerce des pressions sur les ressources » la nécessité de la croissance économique est affirmée, puisque « pour répondre aux besoins essentiels, il faut réaliser tout le potentiel de croissance; le développement durable nécessite de toute évidence la croissance économique là où ces besoins ne sont pas satisfaits » et, faisant une allusion spéciale aux pays pauvres ou en développement « (...) nous ne pourrions jamais résoudre les problèmes de pauvreté et de sous-développement si nous n'entrons pas dans une nouvelle période de croissance dans le cadre de laquelle les pays en développement auront une large part et pourront en tirer de larges avantages ».

D'autre part, le rapport alerte sur l'insuffisance de croissance économique quand y est affirmé que « mais, à elle seule, la croissance ne saurait suffire. En effet, une forte productivité peut tout à fait coexister avec la plus grande indigence, et l'environnement ne peut qu'en pâtir. Ainsi, pour que le développement durable puisse survenir, les sociétés doivent faire en sorte de satisfaire les besoins, certes en accroissant la productivité, mais aussi en assurant l'égalité des chances pour tous ». Il réitère les aspects qualitatifs de la croissance économique, dans une conception du développement durable: « le développement durable, c'est autre chose qu'une simple croissance. Il faut en effet modifier le contenu même de cette croissance, faire en sorte qu'elle engloutisse moins de matières premières et d'énergie et que ses fruits soient répartis plus équitablement » nous renvoyant à la nécessité d'une équité sociale.

Pour ce qui est de la distinction entre croissance et développement, tout comme des différentes dimensions du développement, on ne reviendra pas sur ce qui a déjà été commenté dans notre titre 1. Ce que l'on observera (encore) est que l'adjectif « durable » va ajouter aux différentes dimensions du développement la dimension environnementale, puisque comme l'affirme le principe quatre de la Déclaration de Rio: « l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

Enfin, le développement durable se transforme en un principe qui sera une référence systématique mentionné dans de nombreux traités internationaux et qui va intégrer le droit interne de divers pays. C'est du point de vue juridique qu'il est intéressant désormais d'analyser le développement (durable).

## CHAPITRE 2 LA PORTEE JURIDIQUE DU TERME: PRINCIPE JURIDIQUE OU OBJECTIF POLITIQUE?

La Conférence Rio 92 a consacré le concept de développement durable et l'a adopté parmi les 27 principes de la Déclaration de Rio, notamment dans les principes 3 et 4.

PRINCIPE 3 Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.

PRINCIPE 4 Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.

Depuis 1992, sous l'impulsion de la commission pour le développement durable, organe subsidiaire du Conseil économique et social de l'ONU créé pour accompagner l'application de l'agenda 21- le développement durable gagne des espaces dans le champ politique et juridique au niveau international et, comme nous l'avons déjà observé, va, peu à peu, conquérant des espaces dans le droit interne de divers pays dont il résulte que, dans les années suivant la Conférence de Rio, un grand nombre d'Etats et organisations internationales en sont arrivés à disposer de divisions consacrées au développement durable et à le mentionner dans leurs textes fondateurs<sup>191</sup>. Comme l'observe le professeur Alexandre Kiss "pratiquement tous les grands instruments internationaux<sup>192</sup> intervenus depuis 1992 se réfèrent directement ou indirectement au développement durable qui est aussi passé dans des législations internes, comme en témoigne l'article L 110-1- II du Code français de l'environnement."<sup>193</sup>

<sup>191</sup> Déjà l'OMC dans le préambule de l'accord de Marrakech de 1994 prend en compte l'objectif du développement durable

<sup>192</sup> Les documents cités par le professeur Kiss sont: Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, juin 1992, préambule, art.1 ; Convention cadre sur les changements climatiques, Rio de Janeiro, juin 1992, art.3, al.4; Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, septembre 1993, art.1, al.(b); Accord international sur les bois tropicaux, Genève, 26 janvier 1994, art.1, al.(l) ; Instrument pour la restructuration du Fonds international pour l'environnement mondial, Genève, 16 mars 1994, préambule; Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre, Oslo, 14 juin 1994, préambule; Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, Paris, 14 oct. 1994, préambule, art.2; Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (Barcelone, 16 février 1976) révisé le 10 juin 1995, préambule, art.3 al.2, art . 4, al.2; Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique, Ottawa, 19 septembre 1996, no.1.

<sup>193</sup> KISS, A. *Tendances actuelles et développement possible du droit international conventionnel de l'environnement*. in: Vers un Nouveau Droit de l'Environnement? CIDE: Limoges, 2003. p. 15-33.

Prenant comme exemple la Communauté Européenne, nous allons voir que déjà en 1992 le traité de Maastricht promeut le développement durable<sup>194</sup>. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui se tiendra à Vienne en 1993 insistera sur le droit au développement et à un environnement sain<sup>195</sup>. En conséquence, le Sommet mondial sur le développement social qui se tiendra à Copenhague en 1995, approfondira le volet social du développement durable et, en octobre 1997, le Traité d'Amsterdam<sup>196</sup> disposera sur la mission de la Communauté Européenne de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté «un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, (...) un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie.»

### 2.1 Le début du processus de “juridicisation” de la question environnementale

Le développement durable n'en est pas seulement arrivé à intégrer les objectifs de la communauté européenne, mais en arriva à “envahir” la sphère sociale, politique, comme encore la sphère juridique de très nombreux pays. C'est véritablement à partir de la conférence de Rio que se produit un approfondissement de la “juridicisation” de la question environnementale<sup>197</sup> prise en son entier, ce qui se dessinait depuis la Conférence de Stockholm. Comme le rappelle Sachs<sup>198</sup> «à l'époque il n'y avait pas de législation élaborée en matière environnementale»<sup>199</sup> mais la période qui va de Stockholm à Rio «est une période

<sup>194</sup> L'Article 2 dit que la Communauté a pour mission «de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement» JO n° C 191 du 29 juillet 1992

<sup>195</sup> Déclarant à l'article 11 que «Le droit au développement devrait se réaliser de manière à satisfaire équitablement les besoins des générations actuelles et futures en matière de développement et d'environnement». A/CONF.157/23 12 juillet 1993

<sup>196</sup> Publié au JOCE C 340 du 10/11/1997 Loi n°99-229 du 23 mars 1999 autorisant la ratification du Traité d'Amsterdam, JORF p. 4463 du 25/03/1999

<sup>197</sup> Le professeur Sioutis fait une analyse de l'évolution du développement durable dans le Droit International et dans le Droit communautaire européen, tout comme du traitement donné par la jurisprudence du Conseil d'Etat, avant et après 1992, dans les conflits d'intérêts économiques et environnementaux. Voir SIOTIS, Glykeria. *Le Développement Durable et le Droit Constitutionnel Hellénique*. In: Pour un Droit commun de l'Environnement –mélanges en l'honneur de Michel Prieur. Paris: Dalloz, 2007. p. 363-378

<sup>198</sup> SACHS, I. *Une civilisation de l'être*. Entretien In: Les nouveaux utopistes du développement durable – Collections Mutations n° 216, Paris: Éditions Autrement, 2002. p. 27-39

<sup>199</sup> De fait, il y avait une législation qui datait de temps bien plus lointains, mais ce qui peut se vérifier dans l'ensemble de lois relatives à l'environnement c'est que, à partir de Stockholm, commence un approfondissement de la protection de l'environnement comme un tout et comme une valeur en soi. Face à cela, souvent, ce qui se cherchait était surtout la protection de la valeur économique. Par exemple: La Convention internationale pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture, qui a été signée à Paris le 19 mars 1902 dans la Convention de Paris – la protection non contraignante des oiseaux, mais aussi de l'agriculture et, conséquemment, à l'économie dans ce domaine. Même l'ancien *Regimento do Pau-Brasil* qui date de 1605, ne visait pas la protection de l'arbre (*Caesalpinia echinata*) qui a donné l'origine du nom de

d'institutionnalisation de la problématique de l'environnement et de sa gestion.» Aujourd'hui, «presque tous les pays possèdent un ministère ou des organes appuyés sur une législation appropriée. Plusieurs conventions mondiales et traités ont été signés»<sup>200</sup>

C'est encore le professeur Alexandre Kiss qui fait référence aux avancées existant dans la maîtrise du Droit International avec sa réflexion dans les droits nationaux, à partir de la déclaration de Stockholm, observant qu'«il paraît certain que sans la Déclaration de Stockholm un certain nombre de lois nationales n'auraient pas vu le jour ou auraient été différentes»<sup>201</sup>

Le Rapport public 2006 du Conseil d'État Français fait lui aussi mention de cette avancée de la juridicisation de la question environnementale qui se reflète dans l'avancée du Droit de l'Environnement après Stockholm observant que «le droit de l'environnement est en effet passé, en vingt ans, des relations de voisinage entre États et de la lutte contre les pollutions transfrontalières à la préservation de la biosphère et à la protection des écosystèmes. Il se trouve aujourd'hui abordé par plus de 500 traités et autres accords, dont 302 (60 % du total) conclus après 1972.»<sup>202</sup>

Déjà, pour ce qui se réfère aux principes, Jacqueline Morand-Deville dit qu'une abondance de principes avaient pris corps: «pas une convention internationale d'envergure, pas une orientation qui n'en appelle à des grands principes sur lesquels l'accord se fait autant plus aisément qu'ils sont proclamés «à l'état brut»<sup>203</sup>», le problème, de son point de vue, était le manque d'un apport juridique à ces principes. Aussi, discuter de l'apport juridique du concept de développement durable sera la question qui nous intéressera désormais.

Avant d'entrer dans le débat sur le statut juridique du développement durable (pour voir si nous pouvons le qualifier de principe juridique) il est nécessaire de revoir quelques éléments théoriques sur la catégorie «principe juridique».

l'immense et beau pays, mais les ressources qu'il procurait à la Couronne Portugaise. C'est son exploitation qui a provoqué le premier grand cycle économique du Brésil colonial

<sup>200</sup> Nous verrons, ensuite, que la constitution Brésilienne, qui est de 1988, donc antérieure à la Conférence de Rio, porte déjà implicitement le principe du développement durable

<sup>201</sup> KISS A., BEURIER J-P. *Droit International de l'Environnement*. 3 ed. Paris: Pedone, 2004. p.66

<sup>202</sup> Conseil d'Etat de la République Française, *Rapport Public 2006*. Paris: La Documentation Française, 2006. p. 246. Consultable sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000245/0000.pdf>

<sup>203</sup> MORAND-DEVILLER, J. *Les «grands principes» du Droit de l'environnement et de l'urbanisme*. In: *Droit de l'Environnement*, 2002 janvier/février n° 95. p. 8-51, p8

### 2.1.1 Les principes et leur contexte

Pour Gerd Winter<sup>204</sup> les définitions de ce qu'est un principe existent en abondance dans la doctrine juridique et dans les discussions philosophiques, il est recommandable, cependant, de construire une définition qui s'applique mieux au contexte herméneutique dans lequel le terme sera utilisé. C'est pour caractériser ce contexte que l'auteur pose, entre autres, les questions suivantes:

- Qu'est-ce qui différencie principe et politique? Qu'est-ce qui fonde l'exigence de respect des principes ou des politiques?
- Quelle est la différence entre principes et règles?
- Comment les principes varient-ils dans la hiérarchie des normes et que découle-t-il du positionnement hiérarchique?

Les tentatives de réponse n'ont pas nécessairement suivi l'ordre de présentation des questions, et, à celles-ci, nous en ajouterons quelques autres en commençant par rechercher: qu'est-ce qu'un principe juridique?

### 2.1.2 Principe Juridique

Le terme "principe" qui dérive du latin *principium* signifie, entre autres choses, cause première: origine, source; proposition admise comme base d'un raisonnement ou règle générale théorique que guide la conduite.<sup>205</sup>

Adamczewski<sup>206</sup> affirme que «le principe est une propriété première dont le champ d'extension est général ou universel. Tous les raisonnements y trouvent leur origine, toutes les actions, leur source d'inspiration. Un principe est une proposition première sur ce qui est ou sur ce qui est à faire, il est la règle initiale d'une description, d'une explication, d'une loi ou d'une norme». Selon lui, «il y a deux sortes de principes: le principe théorique, nécessaire au

---

<sup>204</sup> WINTER, G. *A Natureza jurídica dos princípios ambientais em direito internacional, direito da comunidade européia e direito nacional*. In: SHIMADA KISHI A.S., TELES DA SILVA. S.; PRADO SOARES, V. (orgs) *Desafios do Direito Ambiental no século XXI estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 120-150

<sup>205</sup> Le Petit Larousse 1998

<sup>206</sup> ADAMCZEWSKI G. – EISTI - juillet 2004 Qu'est-ce qu'un principe? Consultable sur <http://www.biblioconcept.com/textes/principe.htm>

déroulement d'un raisonnement déductif, et le principe d'action, indispensable à la mise en œuvre d'une pratique».

Rapporté au champ juridique, le principe en vient à signifier, selon les mots de Bandeira de Melo:

Le commandement nucléaire d'un système, véritable fondation de celui-ci, disposition fondamentale qui irradie sur les différentes normes leur composant l'esprit et servant de critère pour son exacte intelligence et compréhension, pour définir exactement la logique et la rationalité du système normatif en ce qu'il lui confère la tonique et lui donne le sens harmonique.<sup>207</sup>

Ou, selon le professeur Lavielle<sup>208</sup>, «du point de vue du droit, il s'agit soit d'une règle juridique générale formulée dans un texte de droit positif, soit d'une règle générale non juridique qui peut donner lieu à certain nombre de règles juridiques.» - explicitant que, même situés dans le domaine du Droit, les principes peuvent avoir un caractère non-juridique.

Il est important de souligner que les principes juridiques possèdent aussi un caractère historique puisqu'ils reflètent la culture socio-juridique d'une société dans un moment historique donné, autrement dit, le contenu des principes est, principalement, formé par les valeurs supérieures acceptées comme vérité pour cette société<sup>209</sup>, et ces valeurs, évidemment, viennent à changer puisque, comme nous pourrons le vérifier au cours de cette étude, il existe une forte connexion entre les changements sociaux et les évolutions dans la théorie et la pratique du Droit.

### 2.1.3 La normativité des principes juridiques

Avant de tenter d'essayer une réponse à la question, «que différencie principes et règles»? il faut prendre en compte que la compréhension du rôle du principe et de sa finalité dans le monde juridique se heurte avec la conception même du droit avec lequel se focalise la question puisque, quelque soit la réponse, elle dépendra du paradigme juridique que l'on propose.

---

<sup>207</sup> MELO, C.A. Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 23<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 450

<sup>208</sup> LAVIELLE, J-M. *Le Droit International de l'environnement*. 2e éd. Paris: Ellipses, 2004. p. 85

<sup>209</sup> SILVA, I. L. da. *Introdução aos Princípios Jurídicos* In: Revista de Informação Legislativa Brasília, 2003 vol.40 n°160 out/dez

En se positionnant pour la normativité des principes, Bobbio<sup>210</sup> reprend la vieille question posée par les juristes de savoir si les principes sont ou ne sont pas des normes juridiques.

Paulo Bonavides<sup>211</sup> rappelle que le premier à affirmer la normativité des principes fut Crisafulli<sup>212</sup>, en 1952, et comprend que, dans les dernières décennies, le droit est entré en une phase «post positiviste» où se distingue la juridiciabilité et la normativité des principes.

Dans cette phase post positiviste, il y a eu une révolution de juridicité sans précédents dans les annales du constitutionalisme, puisque les principes généraux se sont transformés en principes constitutionnels et «la constitutionnalisation des principes se constitue en axiome juspublicistique de notre temps» d'autant que «les nouvelles constitutions promulguées accentuent l'hégémonie axiologique des principes, convertis en piédestal normatif sur lequel repose tout l'édifice juridique des nouveaux systèmes constitutionnels» et plaçant, aujourd'hui, la théorie des principes au cœur des Constitutions<sup>213</sup>.

Selon Bonavides, les théoriciens du Droit comme Ronald Dworkin et Robert Alexy ont rompu avec les limites rigides et, pour les deux, les principes apparaissent dotés de normativité justement pour rechercher une plus grande capacité à résoudre les demandes complexes pas toujours prévues dans les règles juridiques.

Ainsi dans la classification post positiviste, la «norme» en vient à devenir le genre duquel s'extraient deux espèces: règles et principes.

Cherchant à distinguer principes et règles, Alexy<sup>214</sup> part de la prémisse que toutes sont des espèces de normes juridiques, puisque, tant les règles que les principes disent ce qui «doit être». Les principes, tout comme les règles, sont des raisons pour les jugements concrets de devoir être, aussi, quand bien même elles seraient des raisons d'un type très différent, la distinction entre règles et principes reste, pour lui, une distinction entre deux types de normes.

### 2.1.3.1 Distinction entre principes et règles

<sup>210</sup> BOBBIO, N. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed. Brasília: UnB, 1999

<sup>211</sup> BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*. 19<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2006

<sup>212</sup> CRUSAFULLI, V. *La Costituzione e le disposizione di principio*. Milano: A. Giuffrè, 1952 apud Bonavides

<sup>213</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 19<sup>a</sup>. ed. São Paulo : Malheiros, 2006, p. 232

<sup>214</sup> ALEXY, R. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993

Des multiples critères de distinction entre principes et règles, le plus fréquemment cité est celui de la généralité, selon lequel, les principes sont des normes dotées d'un degré élevé de généralité, alors que les règles sont des normes de bas niveau de généralité.

Toutefois, entre principe et règle ne s'impose pas seulement une distinction de degré mais aussi de qualité, un critère « gradualiste-qualitatif » selon lequel les principes recèlent des exigences d'optimisation et peuvent être atteints à des degrés divers en fonction de conditions factuelles et juridiques puisque, «les principes sont des normes qui ordonnent qu'il faille réaliser quelque chose dans la mesure du possible, dans le cadre des possibilités juridiques et réelles existantes,»<sup>215</sup> au contraire de la règle qui, pour être valide, doit être appliquée. Ce qui revient à dire que les règles juridiques sont reconnues par leur application sous le forme de « tout ou rien » (*all or nothing*), donc, dans un cas concret, ou la règle est valide et s'applique de façon absolue ou elle sera invalide, étant exclue de l'ordonnement juridique.

Sur ce critère du «tout ou rien», Eros Grau<sup>216</sup> explique que, dès lors que les présupposés de fait auxquels la règle se réfère se vérifient dans une situation concrète et que celle-là soit valide, quelque soit le cas, elle doit être appliquée. Alors que les principes juridiques agissent de façons diverses: «même ceux qui s'assimilent le plus à des règles ne s'appliquent pas automatiquement et nécessairement quand se manifestent les conditions prévues comme suffisantes pour leur application.»

De manière à objectiver la distinction entre règles et principes, nous allons présenter une synthèse des positions de Dworkin complétées par celles de Canotilho sur ce thème. Non sans souligner au préalable que c'est seulement après son «rencontre théorique» avec Alexy et Dworkin<sup>217</sup> que le maître portugais a pris une position plus principialiste et a reconnu la force normative des principes constitutionnels.<sup>218</sup>

---

<sup>215</sup> ALEXY, R. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p.86

<sup>216</sup> GRAU, E. R. *A Ordem econômica na Constituição de 1988*. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 89-90

<sup>217</sup> voir aussi: *Comentários sobre as interpretações de Alexy e Dworkin*. Quinaud Pedron Flávio. Revista CEJ (Brasília), 2005, n° 30 jul/set, p. 70-80, également disponible sur <http://www.jf.gov.br/> consulté le 6/12/2006

<sup>218</sup> MARMELSTEIN LIMA, G. *A força normativa dos Princípios Constitucionais*. Mundo Jurídico, 2002, juin. Disponible sur <http://www.mundojuridico.adv.br> consulté le 12/12/2007

### 2.1.3.1.1 Les distinctions en synthèse

Dworkin<sup>219</sup> présente les critères de distinction suivants entre principes et règles:

- Quant à la reconnaissance: alors que les règles sont reconnaissables par leur *pedigree*, par une règle de reconnaissance – critère formel allusif à leur origine – les principes le seront par leur dimension de valeur et d'intentionnalité (critère matériel incident sur leur contenu et leur sens);

- Quant à l'existence de conflit: pour les règles, le critère de résolution de conflit sera formel, excluant, pour une question de validité de l'ordonnement juridique une des deux règles antinomiques, alors que, dans le cas des principes, la solution passera par une médiation réflexive et prudentielle sur l'axiologie et la pertinence du principe, toujours, bien sûr, dévoilé par le cas concret, sans qu'aucun principe ne soit écarté en définitive;

- Quant au champ d'application: alors que les règles sont ou ne sont pas appliquées en leur totalité, les principes présentent un degré de flexibilité, étant plus ou moins concrétisés en conséquence de leur substantive dimension valorative. Ainsi, les règles amènent à donner un mode direct à la réponse dans des cas prévus, alors que les principes indiquent matériellement le chemin à suivre dans la prise de décision, bien dans le sens axiologique assumé par le Droit.

Sur cette même ligne, Canotilho<sup>220</sup> suggère les critères suivants pour différencier les principes des règles:

- quant au degré d'abstraction: les principes sont des normes avec un degré d'abstraction relativement élevé quand les règles ne possèdent qu'un niveau d'abstraction réduit;

- quant au degré de déterminabilité dans l'application du cas concret : en fonction de leur degré d'abstraction plus élevé, les principes nécessitent des médiations concrétisatrices, alors que les règles sont susceptibles d'application directe;

- quant à la hiérarchie dans le système de sources du droit: les principes sont des normes de nature ou de rôle fondamental dans l'ordre juridique en raison de leur position hiérarchique

<sup>219</sup> DWORKIN, R. *Los derechos en serio*. Trad. Marta Guastavino. Barcelona: Editorial Ariel, 1997

<sup>220</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. Coimbra: Almedina, 2007

dans le système des sources (ex: principes constitutionnels) ou à leur importance structurante dans le système juridique (ex: principe de l'Etat de Droit);

- quant à la "proximité de l'idée de Droit": les principes sont 'standards' juridiquement contraignants enracinés dans les exigences de 'justice' ou dans 'l'idée de droit' ; les règles peuvent être des normes prescriptives contraignantes avec un contenu simplement formel;

- quant à la nature normo génétique: les principes sont le fondement de règles, autrement dit, ce sont les normes qui sont la base ou constituent la *ratio* des règles juridiques, jouant, par là-même, une fonction normo génétique fondamentale.

Face aux critères exposés relatifs à la distinction de normes juridiques, Canotilho<sup>221</sup> identifie les principes juridiques dans les termes suivants:

- ce sont des normes juridiques qui imposent une optimisation, compatibles avec des degrés variés de concrétisation, en fonction des conditions factuelles et juridiques;

- les principes, constituant des exigences d'optimisation, permettent de mettre en balance valeurs et intérêts, en accord avec leur poids et avec la pondération d'autres principes éventuellement en conflit;

- en cas de conflit entre principes, ils peuvent être objets de pondération, d'harmonisation, puisqu'ils contiennent à peine des exigences ou *stands* qui, en première ligne (*prima facie*), doivent être atteintes;

- les principes possèdent une dimension de poids (importance, pondération, valeur) qui suscite des interrogations sur les conditions de leur application ou non.

Luís Roberto Barroso<sup>222</sup> observe que, quoique règles et principes possèdent de nombreuses différences il convient de souligner que, opérationnellement, tant les règles que les principes sont indispensables à la composition du système juridique, où ils sont tous deux nécessairement complémentaires.

Une autre question à se poser est : quelle est la fonction des principes dans l'ordre juridique?

---

<sup>221</sup> CANOTILHO, 2007

<sup>222</sup> BARROSO, L.R. *Princípios constitucionais brasileiros: ou de como o papel aceita tudo*. Revista Jurídica Themis (Curitiba), 1991, n° 7 out., p. 17-39.

## 2.2 La fonction des principes juridiques

Les principes juridiques exercent diverses fonctions dans l'ordre juridique, dont on cite normalement les classiques : fonction fondatrice, interprétative et supplétive.

Fondatrice est la fonction de *norma normarum*. Pour être le noyau de l'ordre juridique, les principes juridiques se trouvent au point le plus haut de l'échelle normative, d'où ils existent la fonction de *norma normarum*, de source des sources, conférant harmonie et rationalité au système juridique. Selon Bonavides<sup>223</sup>, une telle fonction réside dans la capacité de servir de base à l'ordre juridique, pour la raison que les principes représentent les valeurs suprêmes de la société.

La fonction interprétative, indique que les principes servent de lignes directrices pour la composition, l'interprétation et l'application des normes juridiques en général, servant d'orientation à l'opérateur juridique dans l'interprétation des normes, pour les mettre en adéquation aux valeurs fondamentales.

Traitant de la fonction interprétative des principes constitutionnels Daniel Sarmento affirme que:

Les principes constitutionnels jouent aussi un rôle herméneutique constitutionnel, se configurant comme d'appropriés vecteurs exégétiques pour la compréhension et l'application des autres normes constitutionnelles et infra constitutionnelles. En ce sens, les principes constitutionnels représentent le fil conducteur de l'herméneutique juridique, dirigeant le travail de l'interprète en écho des valeurs et des intérêts par eux abrités.<sup>224</sup>

La fonction supplétive permet aux principes juridiques d'intégrer les lacunes de l'ordre juridique quand il n'existe pas de norme expresse, il incombe alors aux principes la tâche d'intégrer l'ordre juridique quand est constatée l'inexistence de norme juridique réglementant le cas à apprécier ou, comme explique Sarmento, "les principes constitutionnels présentent une fonction supplétive réglementant immédiatement le comportement de ses destinataires devant l'inexistence de règles constitutionnelles spécifiques sur des matières déterminées."<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*. 19<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2006

<sup>224</sup> SARMENTO, D. *A ponderação de interesses na constituição federal*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2000. p.

54

<sup>225</sup> SARMENTO, D. p. 55

Alexy<sup>226</sup> montre aussi que la fonction argumentative se réfère à la condition des raisons *prima facie* des principes, c'est-à-dire, "ordonne que quelque chose doit être réalisé dans la mesure du possible, en tenant compte des possibilités juridiques et factuelles". Ainsi, les principes ne possèdent pas des réponses définitives, mais des instructions de nature argumentative, puisqu'ils peuvent être écartés par des raisons opposées mais pertinentes relatives au cas concret.

Une autre fonction qui doit être mentionnée est prospective. Cette fonction attribuée aux principes a une efficacité empêchant le retour en arrière, dans le sens d'éviter que les normes juridiques soient substituées par d'autres politiquement ou socialement rétrogrades.<sup>227</sup>

Jorge Miranda<sup>228</sup>, montre la pertinence de cette fonction de prévention d'un retour en arrière en affirmant que les principes exercent une fonction prospective, dynamisatrice et transformatrice en vertu de la force expansive qu'ils possèdent. En fonction de quoi ils possèdent un grand poids dans l'interprétation évolutive et suggèrent l'adoption de nouvelles formulations ou de nouvelles normes qui avec eux se fondent et se rapprochent de l'idée de Droit inspiratrice de la Constitution (surtout, pour l'auteur, quand il s'agit de Constitution programmatique).

### 2.3 Principes et politiques

Au-delà de la distinction entre norme et principes, déjà synthétisées antérieurement, il y a aussi une distinction entre principes et lignes directrices politiques – distinction de nature différente de celle existant entre principes et règles.

Pour Dworkin<sup>229</sup> sont consubstantielles, donc, deux sphères distinctes autour du fondement justificatif de l'argumentation: l'une des principes et l'autre des lignes directrices ou de l'action politique. Autrement dit, les arguments politiques cherchent à fixer un objectif

<sup>226</sup> ALEXY, 1993 p. 99

<sup>227</sup> Ce «non recul» du Droit fut institué par la Constitution Belge comme le principe «standstill» et la cour d'arbitrage Belge a reconnu expressément le principe «standstill» résultant de l'article 23 de la Constitution dans l'arrêt 135/2006 du 14/09/2006. Extrait de l'arrêt disponible sur <http://www.staatsbladclip.be/lois/2006/10/06/loi-2006203039.html>. Le terme Standstill, utilisé à l'origine dans les contrats commerciaux, signifie «engagement de statu quo pris en début de négociation pour éviter qu'une partie ne modifie sa pratique en matière de politique commerciale, pour se placer dans une position de négociation plus favorable. Cet engagement est particulièrement adapté aux négociations tarifaires, un pays pouvant être tenté de remonter ses droits de douanes réels à leurs niveaux consolidés à l'OMC, pour faire ensuite des concessions sans portée réelle dans la négociation. Cf. Glossaire OMC-Chine [http://www.dree.org/chine\\_static/OMC-CHINE/glossaire/](http://www.dree.org/chine_static/OMC-CHINE/glossaire/) consulté 06/04/2008

<sup>228</sup> MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional*. tomo 2. 5<sup>a</sup> ed. Coimbra: Coimbra, 2003

<sup>229</sup> DWORKIN, R. *Los derechos en serio*. Trad. Marta Guastavino. Barcelona: Editorial Ariel, 1997

collectif, les arguments de principe, un droit. En effet, un argument et une justification de principes signent une décision qui reconnaît et affirme le droit d'une personne ou d'un groupe de personnes, à leur tour, les arguments de politique affirment une décision politique qui met en évidence le bénéfice ou la protection d'un objectif sociocommunautaire.

Dans l'interrelation entre Droit et Politique dans le champ social et économique, bien souvent, en fonction du pouvoir, apparaît une subordination du Droit à la Politique. Les principes normatifs surgissent, dans la théorie des droits défendue par Dworkin, comme un pôle à enregistrer le sens, et, par conséquence du fondement lui-même, du droit, garantissant leur autonomie et leur dignité propres puisque, pour l'auteur, il revient aux Tribunaux, mobilisant des arguments de principes, affirmant l'autonomie du droit et non sa sujétion aux programmes sociopolitiques.<sup>230</sup>

Selon Gert Winter<sup>231</sup> ce qui distingue les principes des politiques est que « le principe est indubitablement un véhicule normatif s'il est contenu dans une loi ou un règlement infra légal, mais le législateur doit, pour autant, fournir intentionnellement au principe un tel effet ; les politiques peuvent aussi être mentionnées dans une loi, mais dans ce cas, elles ne possèdent pas le caractère contraignant des principes ».

Pour Winter, le caractère politique d'une proposition contenue dans le texte de loi peut être déduit, tant de sa lettre expresse, par exemple, quand un postulat est appelé de *devoir*, de *valeur*, ou d'*objectif*, aussi bien qu'à la généralité de son verbe.

Mais, sur le plan concret, caractériser et distinguer les principes normatifs et les directives politiques ne sera pas toujours tâche facile, spécialement si elles prennent en compte la pluralité et la fragmentation des sociétés contemporaines. De plus, comme insiste Plínio Melgaré<sup>232</sup>, il ne faut pas perdre de vue le caractère instrumental assumé par la législation, qui aujourd'hui s'éloigne du mythe du législateur rationnel – et de l'hypothétique présumé d'expression authentique de l'expression de la volonté générale – pour, peut-être,

<sup>230</sup> Ce que Dworkin défend, c'est que les personnes ont des droits – qualifiés par l'auteur d'institutionnels-antérieurs et indépendants des programmes de gouvernement, comme, par exemple, le droit à l'intégrité physique, ou encore, ceux du catalogue des droits fondamentaux qui protègent les personnes face à une législation rétroactive. (Nous pourrions dire que cette conception est liée à la fonction prospective qui attribue aux principes une efficacité empêchant le retour en arrière, mentionnée antérieurement)

<sup>231</sup> WINTER, G. *A Natureza jurídica dos princípios ambientais em direito internacional, direito da comunidade européia e direito nacional*. In: SHIMADA KISHI A.S.; TELES DA SILVA. S.; PRADO SOARES, V. (orgs) *Desafios do Direito Ambiental no século XXI estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 120-150

<sup>232</sup> MELGARÉ, P. *Princípios, regras e a tese dos direitos :pontamentos à luz da teoria de Ronald Dworkin* In: *Revista de Informação Legislativa Brasília a. 2004, 41 n°163 jul/set. p. 97-112*

être plus un instrument programmatique et planificateur de gouvernement. Ou, dans les termes de Habermas<sup>233</sup>, “les lois cessent d’être vues comme des programmes conditionnels, prenant la forme de programmes finalistiques ”

Enfin, prenant en compte que les principes sont des déterminations qui décrivent des droits et que les politiques sont des déterminations qui décrivent des objectifs ou des programmes, il conviendrait aussi de se demander quel serait la place des dénommées « normes programmatiques »?

#### 2.4 Les principes comme normes constitutionnelles programmatiques

Si nous adoptons la conception (qualifiée par Bonavides de post-positiviste) selon laquelle les principes sont des normes générales qui peu à peu ont été constitutionalisées par les constitutions contemporaines, il reste à savoir, quelle serait l’applicabilité de ces principes constitutionnels.

Le Professeur Ingo Sarlet<sup>234</sup>, analysant la pensée de plusieurs constitutionalistes brésiliens sur le thème (en particulier, celle de Meirelles Teixeira et de José Afonso da Silva), présente une critique à la conception classique de classification des normes constitutionnelles en auto-applicables et non-auto-applicables.

La critique dirigée envers cette théorie commence d’abord par un aspect terminologique: auto-applicables et non-auto-applicables amène, par suite, à la compréhension que les normes dénommées non-auto-applicables seraient dépourvues de toute efficacité. Ensuite, les auteurs cités par Sarlet, cette classification serait valide dans le cadre de constitutions d’inspiration libérale, incompatibles avec le constitutionalisme social dominant en notre siècle, duquel ressort avec relief le caractère programmatique d’une partie des normes constitutionnelles.

Ce consensus entre les auteurs étudiés par Sarlet est qu’il n’existe pas de norme constitutionnelle complètement dénuée d’efficacité étant possible de soutenir, en dernière analyse, une gradation de la charge d’efficacité de ces normes. Pourtant, tous les points de vue reconnaissent que des normes déterminées de la constitution, en vertu de l’absence de suffisante normativité, ne sont pas en condition de gérer, de façon immédiate, ses principaux

---

<sup>233</sup> HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1997

<sup>234</sup> SARLET, I.W. *A Eficácia dos direitos fundamentais*. 8ªed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007

effets, dépendant, donc, d'une action concrétisatrice de la part du législateur ordinaire, raison pour laquelle elles sont aussi habituellement taxées de norme d'efficacité limitée ou réduite.

Meirelles Teixeira classe les normes constitutionnelles en deux groupes: les normes d'efficacité pleine et les normes d'efficacité limitée ou réduite. Dans le premier groupe se trouveraient les normes qui « produisent, depuis le moment de leur promulgation, tous leurs effets essentiels, c'est-à-dire, tous les objectifs spécialement visés par le législateur constituant » et, dans le second groupe, se trouveraient « les normes qui ne produisent pas, peu après avoir été promulguées, tous leurs effets essentiels, parce que n'a pas été établie sur la matière une normativité suffisante pour cela, abandonnant totalement ou partiellement cette tâche au législateur ordinaire »<sup>235</sup>.

Pour sa part, José Afonso da Silva<sup>236</sup> divise les normes constitutionnelles en trois groupes: normes de pleine efficacité, normes d'efficacité contenue et normes d'efficacité limitée. Celles de pleine efficacité sont dotées d'applicabilité directe, immédiate et intégrale et ne dépendent pas de l'action du législateur ordinaire pour atteindre leur pleine opérativité, ou encore, "depuis l'entrée en vigueur de la constitution, produisent ou ont la possibilité de produire, tous les effets essentiels, relatifs aux intérêts, comportements et situations, que le législateur constituant, directement ou non, a voulu réglementer". Les normes d'efficacité contenue sont aussi dotées d'applicabilité directe et immédiate mais, peut-être, pas intégrale, puisque le législateur constituant a laissé une marge de discrétionnalité au pouvoir public (dans les termes que la loi établit). Les normes d'efficacité limitée se caractérisent, essentiellement, par leur applicabilité indirecte ou réduite, n'ayant pas reçu du législateur constituant la normativité suffisante pour, par elle-seule et depuis lors, elles soient applicables et produise ses principaux effets, réclamant, pour cette raison, une intervention non législative. Dans le groupe des normes d'efficacité limitée on trouverait les normes déclaratives de principes programmatiques.

Puisque l'on en est arrivé à traiter du caractère programmatique de quelques normes constitutionnelles, nous ouvrirons une parenthèse pour tisser quelques considérations à propos de ce que l'on appelle «soft law».

---

<sup>235</sup> TEIXEIRA, J.H. Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 317

<sup>236</sup> SILVA, J.A. da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2007

### 2.4.1 Soft Law ou “Droit mou”

Le terme anglais “soft law”- qui aurait été formulé à l’origine par Lord McNair<sup>237</sup> pour désigner les principes abstraits en droit en opposition à la *hard law* ou le droit concret, opératoire, issu de l’épreuve - naquit, plus spécifiquement, pour définir la normativité relative en droit international ou pour nommer un ensemble d’instruments qui cherchent «à inciter une action normative de la part des États mais sans toutefois faire appel à la contrainte juridique». Au départ la *soft law* «semble être une réponse sociale et juridique à la complexification de l’ordre international». <sup>238</sup>

Mais, actuellement, le terme est utilisé pour définir tout ce qui aurait un caractère programmatique (et non contraignant) dans le domaine du Droit, puisqu’au-delà du Droit International, la soft law intervient, en particulier, dans le domaine du Droit de l’Environnement mais aussi dans les constitutions et lois contemporaines.

La “soft law” a été transposée dans le français sous le terme «droit mou», «droit programmatoire», «droit flexible» ou «droit flou» et, selon une des définitions rencontrées c’est un ensemble de règles «dont la valeur normative serait limitée soit parce que les instruments qui les contiennent ne seraient pas juridiquement obligatoires soit parce que les dispositions en cause bien que figurant dans l’instrument contraignant ne créeraient pas d’obligations de droit positif ou ne créeraient des obligations que peu contraignantes »<sup>239</sup> entendu que, pour un grand nombre de juristes français, le phénomène dénature la notion même de loi.

Pour la professeure Delmas-Marty<sup>240</sup>, en français, le terme a deux traductions: droit mou et droit doux, ce qui peut suggérer que la faiblesse du droit ou à sa souplesse puisse affecter, soit sa force obligatoire (l’intensité des normes seront graduées entre dur et mou), soit sa force contraignante (l’intensité des sanctions entre dur et doux). Mais la professeure qui se déclare “méfiante à l’égard des délices de la sophistication juridique”, au même moment, admet que bien que les deux échelles (le mou et le doux) soient plus souvent confondues, la dissociation permet d’affiner la mesure de la force juridique avec laquelle jaillissent les sources du droit.

<sup>237</sup> McNAIR Lord A. «*The Functions and Differing Legal Character of Treaties*» (1930) 11 Brit. Y.B. Int’l L. 100. apud DUPLESSIS, I.

<sup>238</sup> DUPLESSIS, I. *Le Vertige et la soft law: réactions doctrinales en Droit International*. Revue Québécoise de Droit International, 2007, Numéro hors-série: Hommage à Katia Boustany. p. 245-268

<sup>239</sup> SALMON, J. *Dictionnaire de droit international public*. Bruxelles: Bruylant, 2001

<sup>240</sup> DELMAS-MARTY, M. *Études juridiques comparatives et internationalisation du Droit*. Paris: Fayard, 2003

La force contraignante du droit dépend de fait de la sanction (restitutive ou répressive) que commande la contrainte exercée sur le destinataire de la norme, mais Delmas-Marty signale aussi que, dans le champ des droits de l'homme, la force obligatoire absolue ou quasi-absolue des droits "indérrogeables", bien des fois, ne garantit pas l'application effective de la sanction en cas de transgression de la norme, autant que, avec la *lex mercatoria*, les codes de conduite et normes non-obligatoires deviennent contraignantes "dès lors que les parties choisissent de s'y référer et que l'arbitre ou le juge en sanctionne indirectement la transgression".<sup>241</sup>

Pour l'auteure ci-dessus, il ne suffit pas d'accumuler les textes, il est nécessaire de garantir l'effectivité des normes. La validité empirique<sup>242</sup> - juger les normes pour leurs seuls effets - lui paraît plus évidente, puisqu'elle marque le retour du droit aux faits, mais peut-aussi être la plus ambiguë (quant à la définition des effets) et devenir dangereuse si l'on en vient à se réduire à un critère unique, sans plus se soucier du système de norme (pour autant qu'il se révèle durablement efficace), ou si l'on en vient à disqualifier tout le système au motif que l'effectivité ne serait pas démontrée. Ainsi, la vision privilégiée par les courants positivistes, ce qui présuppose la définition du droit comme ordre contraignant peut, parfois, conduire à un réalisme purement normatif.

Delmas-Marty, pense qu'il n'en reste pas moins que l'effectivité des normes demeure l'un des critères de leur validité, vision qui permet en même temps d'éviter le piège d'une "simple idolâtrie de fait" (la norme inappliquée n'existe pas) et celui du dogme (peu importe que la norme s'applique ou non pour autant qu'elle soit adoptée régulièrement par un organe compétent) mais qui ne suffit pas pour préciser de quels effets il s'agit.

Aussi, pour la professeure du Collège de France, il est nécessaire de revenir à la polysémie du terme «norme», révélée par ses dérivés: d'une part, *normatif* et *normativité*, qui impliquent un idéal, un "doit-être"; de l'autre, *normal*, *normalité*, *normalisation*, qui renvoient à la moyenne des comportements à "l'étant". Dans le cadre de la première perspective, l'effectivité est, avant tout, instrumentale et, dans la seconde, elle pourrait être symbolique si la norme véhicule et introduit une certaine idée de normalité, indépendamment de toute obligation juridique, rappelant, comme exemple, que la déclaration universelle des droits de

---

<sup>241</sup> DELMAS-MARTY M. 2003

<sup>242</sup> L'auteure présente comme étant les trois critères de validité des systèmes de droit : celui de la rationalité (validité formelle), celui de la légitimité (validité axiologique) et celui de l'efficacité (validité empirique).

l'homme sans force juridique obligatoire est invoquée dans le monde entier par les victimes des violations de ces droits.

Indépendamment du vaste débat suscité par la dite "soft-law", une résolution du Parlement européen du 4 septembre 2007<sup>243</sup> considère comme une aberration conceptuelle, la distinction entre «dura lex et mollis lex» et comme «ambiguë et pernicieuse» la notion d'instrument juridique non contraignant, soulignant qu'une telle notion «ne devrait jamais être utilisée ni invoquée dans aucun document officiel des institutions européennes.

Parmi les diverses considérations qui fondent la résolution, celle de la clarté et de la sécurité juridique devraient prévaloir dans l'intérêt des États membres et des citoyens, voire de la préservation du modèle unique de la communauté européenne.

### 2.5 Développement Durable: principe juridique ou objectif politique?

Pour ce que nous pouvons voir jusqu'ici, la question présentée dans le sous-titre ne possède pas de réponse unique. Nous avons déjà mentionné que toute réponse dans le champ juridique dépendra du paradigme proposé. De toute manière, situer la position du principe de développement durable dans le monde juridique aide à élucider son application dans des situations concrètes et à en évaluer les conséquences juridiques dans le champ de la responsabilité.

L'Avocate à la Cour Laurence Lanoy<sup>244</sup> pose aussi la question «Le développement durable est-il en voie de devenir un principe, une véritable norme juridique?»

#### 2.5.1 La défense du Développement Durable comme objectif – politique, global, transversal ou de «valeur constitutionnelle»

Lanoy observe que le concept de développement durable porte une double difficulté dans la détermination de sa valeur et de son contenu: celle d'être associée à une profonde évolution sociale et de ne pas figurer encore comme une véritable norme juridique. Elle affirme aussi que, si d'un côté «il semble à l'heure actuelle davantage enclin à constituer un

<sup>243</sup> Rapport sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law) RR\674671FR (2007/2028(INI)) Disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=1&procnum=INI/2007/2028>

<sup>244</sup> LANOY, L. *Le concept de développement durable: vers un nouveau paradigme*. In: Droit de l'Environnement, 2006, 9 n° 143 Novembre, p. 352-356

objectif à promouvoir qu'un véritable principe juridique», de l'autre, « en tant qu'objectif à promouvoir, il tend insidieusement à incorporer le champ de la norme juridique à travers les réglementations qu'il suscite ».<sup>245</sup>

L'auteur ci-dessus, souligne qu'au fil du temps et de son évolution, le concept de développement durable est devenu un objectif qui en est arrivé à envahir la sphère juridique, économique, sociale et politique ; puisqu'avec lui, apparaît aussi une demande sociale d'établissement de normes dans le développement économique et technologique qui pourra, y compris, se dessiner en un nouveau paradigme dans le champ de la responsabilité sociétale et, cite comme exemple, en France, la loi sur les nouvelles régulations économiques - NRE n° 2001-420 du 15 mars 2001 – qui fait entrer le concept de développement durable au sein des entreprises et fait que l'éthique environnementale devienne, peu à peu, un instrument de gestion.<sup>246</sup>

D'autres domaines sont cités par l'auteur où le concept de développement durable apparaît concrètement dans la réglementation environnementale européenne (et française), comme, par exemple, les certificats d'économie d'énergie<sup>247</sup>, la loi sur le changement climatique<sup>248</sup>, celle sur les risques industriels<sup>249</sup>, le Nouveau Code sur les marchés publics<sup>250</sup>, l'ensemble de la réglementation sur les déchets d'équipement électrique -DEE<sup>251</sup>- et, de manière particulière, la Charte de l'environnement adossée à la constitution française le 1er mars 2005 qui donne à l'article 6 une valeur constitutionnelle à l'objectif du développement durable. Ce que l'auteur interroge est si cet objectif à valeur constitutionnelle trouvera une

<sup>245</sup> LANOY, L. op.cit. p. 356

<sup>246</sup> Le décret n° 2002-221 du 20 février 2002 pris pour l'application de l'article L.225-102 du code de commerce et modifiant le décret n° 67-236 du 23 mars sur les sociétés commerciales, rend obligatoire pour les sociétés cotées sur un marché réglementé la fourniture, dans leur rapport annuel, d'informations sur les conséquences sociales, territoriales et environnementales de leurs activités. Selon Lanoy, la place de l'information environnementale dans les entreprises croît considérablement, il s'agit d'une application directe du concept de développement durable puisque l'information sur l'environnement s'étend à l'information sociale

<sup>247</sup> Loi n° 2005-178 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations des politiques énergétiques, publiée au JO N° 163 du 14 juillet 2005- Cette loi impose de porter à 2% par an, d'ici 2015, et à 2,5% d'ici 2030, le rythme de réduction de intensité énergétique finale, c'est-à-dire le rapport entre la consommation d'énergie et la croissance économique, soit un objectif de 54 millions de Mwh pour trois ans à compter du 1er juillet 2006

<sup>248</sup> LOI n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique JORF n°163 du 14 juillet 2005

<sup>249</sup> Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

<sup>250</sup> Du 1<sup>er</sup> août 2006 qui impose au pouvoir adjudicateur de prendre en compte les exigences environnementales et les objectifs de développement durable.

<sup>251</sup> Directive 2002/96 CE. La Première directive, 2002/95 CE dite ROHS, impose aux producteurs et importateurs d'équipements électriques et électroniques de supprimer un certain nombre de substances dangereuses dans la fabrication de nouveaux équipements, la seconde directive dite DEE organise le financement par leurs producteurs, de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l'élimination des DEE.

application dans la procédure législative ou si l'absence de conciliation entre les trois exigences, environnement, développement économique et développement social constituera un vice de constitutionnalité.

Quant au fait que le concept de développement durable soit adopté par de nombreux textes légaux, pour Lannoy, cette adoption a lieu, généralement, comme un objectif à atteindre puisqu'«il semble à l'heure actuelle dépourvu de toute valeur contraignante». Mais, en même temps, elle admet que, progressivement, il accède à une véritable légitimation quand elle affirme:

S'il ne présente pas aujourd'hui de véritable caractère normatif, il est omniprésent et gouverne l'ensemble de la réglementation du droit de l'environnement, voire se substitue à la notion de préservation de l'environnement, comme nous avons pu le voir, sans toutefois être un principe général de droit de l'environnement. Ambiguïté donc de cette notion, de ce concept, de cet objectif qui cependant et progressivement accède à une véritable légitimation.<sup>252</sup>

Pour le professeur Gérard Monédiaire<sup>253</sup> lui-aussi, «il ne semble pas que le développement durable en tant que tel soit constitutif d'un «principe juridique», mais, en même temps, il met en garde:

...poser que le développement n'est pas constitutif d'une catégorie juridique autonome (susceptible de produire des effets de droit, d'être opposable aux différents sujets de droit et invocable devant le juge) ne lui enlève rien en qualité d'objectif global, transversal, de politique publique. Il y aurait là comme l'émergence d'une téléologie nouvelle de l'action publique.<sup>254</sup>

Dans cette même ligne, les professeurs Michel Prieur et Jacqueline Morand-Deville classifient le développement durable comme un objectif, comme le détermine la Loi n 95-101 du 2 février 1995.<sup>255</sup>

Pour Morand-Deville même si le succès du développement durable fut immédiat et considérable puisque rares sont les règlements, directives ou circulaires qui n'y fassent pas allusion, occupant même une place importante en droit communautaire (art.6 tel que modifié par le Traité de Amsterdam), la loi du 2 février 1995 en a fait un objectif plutôt qu'un principe. Pour l'auteure cette faible portée juridique du développement durable peut aussi être observée dans la jurisprudence, ainsi « la jurisprudence, pour justifier ses décisions, ne se

---

<sup>252</sup> LANOY L. p.356

<sup>253</sup> MONEDIAIRE, G. *L'hypothèse d'un droit du développement durable* In: Les enjeux du développement durable. Patrick Matagne (org.) Paris: L' Harmattan, 2005, p.147

<sup>254</sup> MONEDIAIRE, G. p. 148

<sup>255</sup> Loi BARNIER - relative au renforcement de la protection de l'environnement.

fonde pas directement sur cet objectif qu'elle n'invoque qu'en relation avec d'autres principes généraux du droit de l'environnement.»<sup>256</sup>

Prieur<sup>257</sup> souligne que J. Vernier, rapporteur à l'Assemblée de la loi du 2 février 1995, a introduit ce nouveau principe en droit français, mais le Parlement a préféré y voir un objectif plutôt qu'un principe. Il signale encore qu'«on pourrait faire la même analyse pour plusieurs des principes énoncés à l'art.1 de la loi du 2 février 1995 qui sont tout autant des objectifs dans la mesure où ils ne sont ni impératifs (on peut y déroger) ni sanctionnables».

Chantal Cans rappelle que «la réalité juridique de la notion de développement durable ne paraît pas proportionnelle à son importance croissante dans le vocabulaire juridique et politique», mais synthétise la question «principe ou objectif» observant que:

Le développement durable ne peut être considéré comme un principe général du Droit de l'Environnement mais seulement comme un «objectif», qualification qui appelle bien des questions. Notion juridique incertaine, le développement durable remplit toutefois deux fonctions politiques qui ne sont pas sans importance, une fonction de substitution par rapport à l'habituelle appellation qu'est «la protections de l'environnement» et une fonction de légitimation quand elle n'est pas simplement de récupération politique.<sup>258</sup>

Yves Gegouzo, lui, s'interroge sur l'article 6 de la Charte de l'Environnement:

Il faut se demander si le plus innovant dans cette disposition n'est pas l'affirmation du «développement économique et social» comme objectif à valeur constitutionnelle, qui, certes, doit être concilié avec la protection et la mise en valeur de l'environnement sans que l'on puisse affirmer que la Charte affirme la priorité de ce dernier objectif sur l'autre. C'est d'ailleurs l'ambiguïté fondamentale du concept de développement durable.<sup>259</sup>

Certains comprennent que la Charte de l'Environnement française donne au développement durable le statut d'«objectif juridique à valeur constitutionnelle» sur lequel nous ferons quelques considérations.

---

<sup>256</sup> MORAND-DEVILLER, J. *La ville durable*. In: Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot. Orléans: Presses Universitaires d'Orléans, 2006. p. 417-430. p.418

<sup>257</sup> PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*. Paris: Dalloz, 2004. p. 68

<sup>258</sup> CANS, C. Le développement durable en droit interne: apparence du droit et droit des apparences. AJDA, 2003, 10 février, p. 210

<sup>259</sup> JEGOUZO, Y.; LOLOUM F. *La portée juridique de la Charte de l'Environnement*. In: Droit Administratif - Editions Juris Classeur - Mars 2005, p.5-8. p. 6

### 2.5.1.2 Objectif de valeur constitutionnelle

La loi constitutionnelle du 1er mars 2005 introduit l'environnement dans la constitution française de 1958. Le développement durable est prévu à l'article 6 qui détermine que:

Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.<sup>260</sup>

Nous avons vu précédemment que, selon les termes de Lanoy, la charte «donne à l'article 6 une valeur constitutionnelle à l'objectif du développement durable» et que l'auteur se demande si cet objectif à valeur constitutionnelle trouvera une application dans la procédure législative. Mais il convient de s'interroger sur ce que signifie un "objectif de valeur constitutionnelle"<sup>261</sup>

Selon le professeur Michel Prieur "cette catégorie d'objectif de valeur constitutionnelle est une invention jurisprudentielle du Conseil Constitutionnel (...) Mais ces objectifs ont valeur a priori inférieure aux droits fondamentaux et ne sont là que pour encadrer la loi."<sup>262</sup>

Pierre de Montalivet<sup>263</sup> développe ce thème, faisant observer que nulle part dans le texte constitutionnel ne sont mentionnés les dits objectifs de valeur constitutionnelle et que, de fait, ce fut le Conseil Constitutionnel qui a transposé dans le droit constitutionnel français cette catégorie d'objectifs déjà consacrée en droit constitutionnel étranger. L'auteur signale que les objectifs de valeur constitutionnelle ont fait leur apparition explicite dans la décision n°82-141 DC du 27 juillet 1982, dans laquelle le Conseil affirme « qu' il appartient au législateur de concilier [...] l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle résulte de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme, avec [...] les objectifs de valeur constitutionnelle que sont

<sup>260</sup> Charte de l'Environnement. Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 (JO du 2 mars 2005) République Française

<sup>261</sup> Guyomar, Arrêt du Conseil d'Etat du 19 juin 2006. Apud. PRIEUR, M. *Droit à l'environnement*. Juris Classeur Fasc. 1460, §.35, à jour au 21 mai 2007

<sup>262</sup> PRIEUR, M. *La charte de l'environnement et la constitution française*. Revista do Direito Ambiental, 2006, ano 11 n° 42 abril-junho, p. 259-271. p.269

<sup>263</sup> MONTALIVET, P. *Les objectifs de valeur constitutionnelle*. In: Les Cahiers du Conseil constitutionnel, 2006, n° 20. Paris: Dalloz, 2006. Disponible sur <http://www.conseilconstitutionnel.fr/cahiers/cc20/cc20somm.htm>

la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels»<sup>264</sup>

Les objectifs de valeur constitutionnelle sont marqués par une certaine indétermination ou ambiguïté (qui s'accroît encore pour les objectifs implicites) mais ils n'en restent pas moins des normes. Pour Montalivet, quand bien même certains auteurs affirment que ces objectifs ne sont pas des normes mais plutôt des orientations, des finalités assez générales ou de simples techniques d'interprétation, en réalité, chacun de ces objectifs constitue une norme dans la mesure où elle vise à déterminer une certaine conduite, même si la force normative peut varier en accord avec les types de conduite exigés. En effet, selon l'auteur, il est nécessaire de distinguer l'existence normative de sa consistance vu que la norme peut déterminer une conduite d'une façon plus ou moins forte.

D'autre part, Montalivet avertit que, bien qu'ils se constituent en véritables normes, les objectifs de valeur constitutionnelle ne bénéficient pas de la même portée normative que les droits et libertés constitutionnelles, en particulier que celle des droits fondamentaux. Leur portée normative est plus faible que celle de ces droits et n'est pas directement applicable; tels qu'ils apparaissent dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ils ne sont pas justiciables, car ils ne peuvent être invoqués par les particuliers devant les tribunaux.

Ainsi, la limitation de la portée normative des objectifs de valeur constitutionnelle apparaît enfin à travers leur protection globalement limitée puisque le Conseil Constitutionnel accorde aux objectifs une protection inférieure à celle des droits et libertés constitutionnels mais, en même temps, ce Conseil sanctionne le non-respect de l'obligation de réalisation des objectifs. Cette absence de réalisation peut fonder une déclaration de non-conformité à la Constitution, comme en témoignent clairement les décisions n° 86-210 DC du 29 juillet 1986 et n° 86-217 DC du 18 septembre 1986<sup>265</sup>. Le contrôle par le Conseil des omissions du législateur confirme le fait que chaque objectif est une norme, dans la mesure où son énoncé est prescriptif.

---

<sup>264</sup> Cons. const., n° 82-141 DC, 27 juill. 1982, communication audiovisuelle, Rec. p. 48, cons. 5. Pour l'auteur, cette décision constitue la décision «fondatrice» des objectifs, étant la première à les évoquer explicitement.

<sup>265</sup> Cons. const., n° 86-210 DC, 29 juill. 1986, régime de la presse, Rec. p. 110; n° 86-217 DC, 18 sept. 1986, liberté de communication, Rec. p. 141. Conformément à Montalivet, dans chacune de ces décisions, le Conseil constitutionnel a déclaré la non-conformité à la Constitution de la loi soumise à son examen pour réalisation insuffisante de l'objectif de pluralisme.

A cet exposé, nous pouvons voir que la compréhension de ce que serait un «objectif de valeur constitutionnelle» n'est pas pacifique non plus. D'une façon ou d'une autre, on peut déduire qu'affirmer que le développement durable est un simple objectif politique est différent de soutenir qu'il se place dans le champ des objectifs de valeur constitutionnelle.

Mais, sans la prétention d'avoir épuisé le débat, nous passons à la tentative de formulation d'une réponse provisoire à la question du statut juridique du développement durable.

### 2.5.2 Principe ou objectif? Une réponse provisoire

Nous avons dit que la réponse est provisoire parce que nous continuerons à la «construire» au chapitre 2 du titre 4 de cette première partie qui traitera du développement durable dans la constitution brésilienne de 1988, sans compter qu'elle peut aussi être «provisoire» dans le sens où toute la réponse possède un caractère provisoire pouvant se modifier au cours du temps, selon le contexte, en fonction de faits nouveaux ou même de nouveaux intérêts.

Si nous faisons un retour rapide sur ce dont nous traitons dans ce second chapitre sur le principe juridique, nous allons voir que nous commençons par alerter sur l'existence de différents paradigmes dans la formulation de ce qui pourrait être un principe juridique en explicitant que, dans un abord «post-positiviste», la prémisse est qu'il existe deux types de norme: les règles et les principes, et nous présentons les principales distinctions relevées entre les deux.

Ensuite, on pointe quelques distinctions entre principes et politiques dans le but de montrer que politiques et normes constitutionnelles programmatiques ne sont pas des catégories identiques et, comme nous étions sur ce champ, nous avons profité de l'occasion pour présenter quelques unes des positions sur le caractère programmatique du droit que les juristes français dénomment «droit mou».

Ensuite, toujours dans le domaine français (et communautaire) nous avons repartis sur la discussion de l'apport juridique du développement durable qui a été classé d'abord comme un objectif, puis comme un «objectif de valeur constitutionnelle» dans la charte de l'environnement. Finalement, nous avons pu constater que la compréhension que si le principe est constitutionnel il n'est pas non plus pacifique.

### 2.5.2.1 Absence d'une valeur contraignante

Si nous prenons pour base la position des auteurs français antérieurement mentionnés, nous voyons que le développement durable est considéré comme un objectif et non comme un principe<sup>266</sup>, ainsi «il semble à l'heure actuelle dépourvu de toute valeur contraignante»<sup>267</sup> selon Lanoy; «n'est pas constitutif d'une catégorie juridique autonome (susceptible de produire des effets de droit, d'être opposable aux différents sujets de droit et invocable devant le juge)»<sup>268</sup> selon le professeur Monédiaire; «sont tout autant des objectifs dans la mesure où ils ne sont ni impératifs (on peut y déroger) ni sanctionnables»<sup>269</sup> dit le professeur Prieur du développement durable et des autres objectifs de même statut et, selon la professeure Morand-Deville, le développement durable n'est pas un principe, vu que «la jurisprudence, pour justifier ses décisions, ne se fonde pas directement sur cet objectif»<sup>270</sup>.

Malgré toute l'importance que les auteurs attribuent au développement durable en tant que concept adopté par de nombreux textes légaux, sa classification en tant qu'objectif et non comme principe juridique se base, spécialement, sur l'absence d'impérativité, de force contraignante (force qui repose sur la sanction) qui amène à ne produire aucun effet juridique. Ou encore, pour ne pas posséder de pleine efficacité, le développement durable ne peut être classifié comme un principe juridique.<sup>271</sup>

Nous pouvons inférer de cet exposé que la classification de principe juridique est équivalente à celle de «règle juridique» qui s'applique sous la forme de «tout ou rien», comme on l'a déjà mentionné. De ce point de vue, le développement durable ne peut être réellement considéré comme un principe.

<sup>266</sup> Selon le texte du séminaire de l'ADE, d'une manière générale, ce que l'on peut constater est une présence croissante de la notion de développement durable dans les lois et dans la constitution, mais sans définitions précises. «Toutefois il est peut stimulant pour la mise en œuvre de devoir recourir à la doctrine pour comprendre le contenu normatif d'un mandat constitutionnel!» Droit de l'environnement dans la pratique. cf. Aspects juridiques du développement durable-conséquences sur le Droit de l'Environnement. Séminaire de l'ADE, 21 juin 2006, Berne. URP/DEP 5/2006, p. 622

<sup>267</sup> LANOY 2006, op. cit., p. 236

<sup>268</sup> MONEDIAIRE 2005, op.cit., p.147

<sup>269</sup> PRIEUR 2004, op.cit., p. 168

<sup>270</sup> MORAND-DEVILLER 2006, op.cit., p. 418

<sup>271</sup> Aussi bien, il est important de noter que commencent à apparaître des décisions utilisant comme fondement le principe du développement durable, comme par exemple, la Décision n° 2005-514 DC - 28 avril 2005 où le Conseil constitutionnel a déclaré non contraire à la Constitution la loi créant un registre international français, citant expressément le principe du développement durable: «la loi déferée, qui tend à sauvegarder l'existence d'une flotte marchande française soumise à l'ensemble des normes en matière de sécurité maritime et de protection de l'environnement, ne méconnaît pas le principe du développement durable énoncé par l'article 6 de la Charte de l'environnement.» disponible sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2005514/communiq.htm> consulté le 21/05/2008

Mais, si l'on se base sur la différenciation entre règle et principe défendue par Alexy, Dworkin et Canotilho, tout comme l'analyse du degré d'efficacité des normes constitutionnelles présentées par le professeur Ingo Sarlet, nous pouvons classer le développement durable comme un principe juridique ou, plus précisément, comme une norme constitutionnelle de caractère programmatique

#### 2.5.2.2 L'objectif de valeur constitutionnelle et les principes comme normes programmatiques

Devant la classification du développement durable en valeur constitutionnelle par la Charte de l'Environnement française, nous avons pour base de départ deux conceptions: celle de ceux qui affirment que ces objectifs sont de simples orientations ou de simples techniques d'interprétation et ceux qui attribuent aux objectifs de valeur constitutionnelle un caractère normatif, dans la mesure où ils déterminent une certaine conduite. Dans cette seconde conception, nous pouvons trouver une équivalence entre objectifs de valeur constitutionnelle et principes constitutionnels comme normes constitutionnelles programmatiques qui sont différentes de simples objectifs politiques.

Le procureur Roberto de Campos Andrade<sup>272</sup> défendant le développement durable comme un principe juridique, alerte sur l'importance de différencier principe juridique de politique publique, "par la proximité de la teneur des normes constitutionnelles programmatiques avec l'objet des politiques de gouvernement" spécialement pour ce qui touche au développement durable puisque, selon lui, il y a une tendance naturelle à confondre ce principe avec les mécanismes politiques de sa mise en œuvre et, bien que le concept de durabilité doive servir de guide pour l'élaboration et la poursuite de politiques publiques environnementales, économiques et sociales, sa délimitation juridique est rendue nécessaire y compris dans la compréhension du rôle du Droit dans son application et son contrôle.

Dans le point de vue de l'auteur cité ci-dessus, le principe de développement durable se plie mieux à la nature des normes programmatiques, pour contenir des paramètres de conduite humaine auquel il faut obéir tant dans le système international, que par les Etats en particulier, ou, au niveau national, par l'administration publique au moment de la mise en œuvre de politiques publiques qui doivent être compatibles avec les critères de durabilité.

---

<sup>272</sup> DE CAMPOS ANDRADE, R. *O princípio do desenvolvimento sustentável no Direito Internacional do Meio Ambiente*. 2003 Thèse de Mastère en Droit International- Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo

Nous tendons à nous rallier à la position de Campos Andrade. Nous entendons que le développement durable peut être considéré comme un principe juridique classifié comme une norme programmatique d'efficacité limitée qui exerce une fonction interprétative et argumentative dans le champ de l'herméneutique juridique. Sans laisser d'attribuer aussi à ce principe une fonction prospective et transformatrice dans la mesure où il vient étendre sa force dans le champ normatif en fonction de l'exigence sociale même.

Lors d'un colloque tenu dans la ville de Lille et intitulé «Instituer le développement durable. Appropriation, professionnalisation, standardisation»<sup>273</sup> cette fonction prospective du principe du développement durable dans le champ juridique faisait l'objet du débat. Un des ateliers traitait de la «codification» (nous pensons plus approprié de dire «normatisation») du développement durable et le groupe fut invité à réfléchir sur les perspectives juridiques de l'application du développement durable puisque, dans la mesure où le développement durable avance dans le champ de l'institutionnalisation, il doit avancer dans celui de la normalisation. De ces débats, ressortait clairement la difficulté à établir un contenu juridique au développement durable, mais, il apparaissait aussi évident qu'il existe un immense champ ouvert dans la recherche d'un approfondissement de sa «juridicisation».

### 2.5.2.3 De la complexité du thème et de la complexification des normes

Quand bien même il faille se départir d'une conception dogmatique, ou simplement positiviste, pour revendiquer la prérogative de dénommer le développement durable "principe juridique" (plus précisément de "principe juridico-environnemental") nous croyons important de ne pas perdre de vue la remarque émise par la professeure Delmas-Marty qu'il faille éviter la simple "idolâtrie du fait" et qu'il ne suffise pas d'accumuler les textes, mais qu'il soit nécessaire de garantir l'effectivité des normes. Nous entendons aussi que l'on ne peut mépriser la question de la sécurité juridique (consacrée comme un principe par la Cour de justice des Communautés européennes et par la Cour européenne des droits de l'homme) qui fonde la résolution du Parlement européen<sup>274</sup> contre la «soft law» argumentant que, dans la clarté et la sécurité juridique, se trouve la préservation même du modèle unique de la Communauté Européenne.

---

<sup>273</sup> Colloque international «*Instituer le développement durable. Appropriation, professionnalisation, standardisation*» Faculté de droit de Lille 2, Lille, France 8-10 Novembre 2007

<sup>274</sup> Op. cit.

Cette préoccupation pour les reflets de la complexité des normes dans la sécurité juridique est tout aussi claire dans le rapport public 2006 du Conseil d'Etat<sup>275</sup> qui met en garde sur ce que «la complexité croissante des normes menace l'Etat de droit». Opposés ou non à cette interprétation, le fait est qu'elle doit être analysée, d'après-nous, dans son contexte précis et évaluant les droits et intérêts qui sont en jeu.

Ainsi, répondre simplement «le développement durable peut être considéré comme un principe juridique – oui ou non- » avec tout ce que nous pouvons voir jusque là, c'est par trop réduire la complexité de ce thème, parce que, les deux réponses sont parfaitement valides.

Mais, prenant en compte la complexité du thème et l'ambiguïté de la notion de développement durable, indépendamment de la question d'être considéré comme un objectif ou un principe, il est indéniable que «cependant et progressivement [il] accède à une véritable légitimation» comme l'affirme Lanoy.<sup>276</sup>

Comme nous l'avons déjà expliqué, nous continuerons à «construire» notre réponse au titre IV qui traitera du développement durable au sein d'un autre texte et d'un autre contexte: la Constitution Brésilienne de 1988. Au cours du titre qui suit, nous tenterons d'analyser le développement comme un droit évoluant vers un droit au développement durable, avec le propos d'observer comment les différentes dimensions du droit ont évolué dans le champ du Droit.

## **SYNTHESE DU TITRE 2**

### 1. Quant au concept de développement

A. Le Développement durable (concept relativement récent pour une idée ancienne) qui incorpore la problématique environnementale au débat du développement, est un concept ouvert et pluridimensionnel qui se trouve très loin d'atteindre l'unanimité sur son sens et sa portée, particulièrement, en fonction de sa «non-neutralité».

B. Ce que l'on peut appeler “concept officiel” du développement durable (qui était déjà implicite dans les principes 5 et 8 de Stockholm fut consacré dans Rio-92) est celui présenté par le Rapport Brundtland sous le titre “Notre avenir à tous” où est affirmée la compatibilité entre croissance économique continue et conservation de l'environnement. Le rapport lui-même clarifie que deux concepts sont inhérents à la notion de développement durable : le

---

<sup>275</sup> Rapport public 2006 du Conseil d'État. Paris: La Documentation française, 2006. p. 233

<sup>276</sup> LANOY, I. op. cit. p. 356

concept de «besoins» (des générations présentes et futures) et l'idée des «limitations» (des ressources naturelles).

C. Ce concept officiel est l'objet des critiques les plus diverses, à commencer par sa prétention à mettre en équation la croissance continue avec la conservation de l'environnement. Le Rapport est aussi critiqué pour le fait d'exprimer le désir d'atteindre des changements substantiels sans toucher aux structures ou aux mécanismes élémentaires, en particulier dans les processus institutionnels et politiques qui réglementent la propriété, l'accès, et l'usage des ressources naturelles ou, encore, parce que le document a réussi à naturaliser les contradictions et conflits, attribuant une égalité métaphysique entre hommes et nature, contrastant avec les relations sociales qui les placent en des lieux déterminés et finissent pas les réaffirmer comme socialement différents à partir des formes d'appropriation des ressources de la Nature.

D. Malgré les critiques (et d'innombrables autres) adressées au concept de développement durable, paradoxalement ce sont de ses faiblesses, imprécisions et ambivalences de la notion de durabilité qu'il tire sa force et son acceptation, puisque la notion est parvenue à devenir presque universellement acceptée en réunissant, sous elle, les positions théoriques et politiques contradictoires, voir même opposées.

## 2. Quant à l'apport juridique du terme

A. "Le développement durable est-il un principe juridique ou un objectif politique?" n'est pas une question appelant une réponse unique, car toute formulation dépend de la conception du droit sur lequel se focalise la question et du paradigme juridique qui est proposé.

B. Si, pour être avoir un statut juridique le principe du développement durable doit se constituer en une règle ou une norme juridique à "valeur contraignante", "impératif", "sanctionnable", "invocable devant le juge" enfin, auto-applicable, il ne pourra être considéré comme un principe juridique.

C. Si nous partons des conceptions surgies dans la phase dénommée «post-positiviste» sur ce que sont les principes, qui comme les règles, sont des normes juridiques puisqu'elles disent ce qui « doit être », avec la différence que les principes sont des normes dotées d'un degré de généralité élevé alors que les règles sont reconnues pour leur application sous la forme de "tout ou rien", nous pourrions soutenir que le développement durable est un principe juridique.

D. Dans la même ligne de raisonnement que pour le point précédent, nous pouvons trouver une équivalence entre les dénommés «objectifs de valeur constitutionnelle» et les principes constitutionnels classifiés comme normes constitutionnelles programmatiques – qui sont différentes des objectifs politiques – les arguments politiques cherchant à fixer un objectif collectif et les arguments de principe, un droit.

E. Pour ce qui touche au développement durable, on ne peut confondre le principe avec les mécanismes politiques de sa mise en œuvre bien que, face à la fragmentation et la pluralité contemporaine, de nombreuses fois, sur un plan concret, il soit difficile de caractériser et de distinguer les principes normatifs de directives politiques.

F. Indépendamment de la position que l'on puisse avoir au sujet de l'apport juridique du développement durable, ce qui est certain est qu'il a construit sa trajectoire de « juridicisation » et que le concept a « envahi », toujours plus, la sphère juridique dans la mesure où augmente la demande sociale de mise en place de normes dans le développement économique et technologique.

### TITRE III LE DEVELOPPEMENT (DURABLE) COMME UN DROIT FONDAMENTAL

Partant de la conception que le droit au développement et le droit à un environnement écologiquement équilibré sont des droits fondamentaux de troisième dimension qui se croisent dans le domaine du développement durable et construisent leur progression de façon dialectique et inséparable, nous traiterons de la constitutionnalisation de ce droit au développement (durable) dans la Constitution de 1988.

#### CHAPITRE I LE DROIT AU DEVELOPPEMENT (DURABLE): UN DROIT DE TROISIEME GENERATION

Comme le signale Ignacy Sachs<sup>277</sup>, le concept de développement peut être délimité de différentes formes, le faire au travers de l'appropriation de droits est la forme la plus récente et la plus intéressante puisque le développement du mieux-être de tous passe, de nos jours, par l'appropriation de l'ensemble des droits humains : droits politiques, civils et civiques (de première génération); droits économiques sociaux et culturels (de seconde génération) et droits collectifs (de troisième génération).<sup>278</sup>

Le droit au développement, tout comme le droit à la paix internationale, à la communication, à la qualité de vie, à un environnement sain et écologiquement équilibré ou les droits du consommateur forment le groupe des droits classifiés comme de troisième génération – classification qui soulève la critique de certains<sup>279</sup> - mais qui est courant dans le champ juridique.

Avant d'entrer dans l'analyse du développement en tant que droit fondamental de troisième génération, nous allons ouvrir une parenthèse pour tisser quelques considérations sur la théorie des « générations » liée à la « fondamentale » des droits.

<sup>277</sup> SACHS, I. *Une civilisation de l'être*. Les Nouveaux utopistes du développement durable (dirigé par Anne-Marie Ducroux) Collections Mutations, n° 216. Paris: Éditions Autrement, 2002

<sup>278</sup> Avec cette même vision, le professeur Doumbé affirme qu'« il est possible de dire qu'il n'y a pas de développement durable sans reconnaissance de droits diversifiés attachés à la multidimensionalité de la notion ». DOUMBÉ-BILLÉ, Stéphane. Les droits économiques, sociaux, environnementaux et culturels pour le développement durable. In: Liaison Énergie-Francophonie, 2004, n° 64. p. 72-77. p. 73

<sup>279</sup> Comme l'explique le professeur Wolkmer, plusieurs auteurs nationaux font une critique relative à l'usage du terme « générations » de droits qui induit à l'équivoque d'un processus substitutif, compartimenté et étanche. Le vocable « dimension » substituerait avec avantage logique et qualitatif le terme « génération » parce que les droits ne sont pas substitués et altérés de temps en temps, mais résultent d'un processus de complémentarité. cf. WOLKMER, Antônio Carlos. *Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos «novos» direitos*. In: WOLKMER A. C. et MORATO LEITE J. R. (org). Os «Novos» Direitos no Brasil: Natureza e Perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 1-30

### 1.1 La théorie des générations de droits fondamentaux

Pour Paulo Bonavides les droits humains sont dits de troisième génération:

Ils tendent à se cristalliser en cette fin de siècle en tant que droits qui ne sont pas destinés spécifiquement à la protection des intérêts d'un individu, d'un groupe ou d'un Etat déterminé. Ils ont pour premier destinataire le genre humain lui-même, en un moment expressif de son affirmation comme valeur suprême en termes d'existentialité concrète.<sup>280</sup>

Au Brésil, Le Tribunal Fédéral Suprême (Supremo Tribunal Federal) a déjà reproduit la théorie des générations de droits fondamentaux. On peut dire que le vote du Ministre Celso de Mello, présente une synthèse de ce que seraient les différentes générations de Droit.

Quant aux droits de première génération (les droits civils et politiques) - qui comprennent les libertés classiques, négatives ou formelles – ils soulignent le principe de liberté et les droits de seconde génération (les droits économiques, sociaux et culturels) – qui s'identifie avec les libertés positives, réelles ou concrètes – accentuent le principe d'égalité, les droits de troisième génération, qui matérialisent les pouvoirs de titularité collective attribués génériquement à toutes les formations sociales, consacrent le principe de solidarité et constituent un moment important dans le processus de développement, d'expansion et de reconnaissance des droits humains caractérisés, en tant que valeurs fondamentales non-disponibles, par la note d'une inexorabilité essentielle<sup>281</sup>

Le juge fédéral George Marmelstein Lima dans un article intitulé «Critiques de la théorie des générations (ou dimensions) de droit»<sup>282</sup> éclaircit que l'expression «génération de droits de l'homme» qu'une grande partie des juristes attribue à Norberto Bobbio, fut en vérité marquée du sceau de Karel Vasak, au cours de l'année 1979, alors qu'il prononçait sa leçon inaugurale du Cours de l'Institut International des Droits de l'Homme, à Strasbourg, cherchant, métaphoriquement, à démontrer l'évolution des droits humains sur la base de la devise de la révolution française (liberté, égalité, fraternité).

Ainsi, la première génération des droits humains serait celle des droits civils et politiques, fondés sur la *liberté*, ceux de la seconde génération, à leur tour, serait celles des droits économiques, sociaux et culturels, basés sur l'*égalité* et, enfin, la troisième génération serait celle des droits de solidarité, en particulier au développement, à la paix et à l'environnement, couronnant la triade avec la *fraternité*.

<sup>280</sup> BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*. 19<sup>e</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2006

<sup>281</sup> STF. Tribunal Pleno . MS 22164-SP, jugement du 30.10.1995, publié au Diário de Justiça da União - DJU- le 17.11.1995 PP-39206

<sup>282</sup> Disponible sur: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/imprimir.asp?id=4666>, consulté le 05/12/2007

Marmelstein Lima rapporte que le professeur et juge de la Cour Internationale des Droits de l'Homme, Antônio Augusto Cançado Trindade, lors d'un cours donné à Brasília, le 25 mai 2000<sup>283</sup>, commenta qu'il avait demandé personnellement à Karel Vasak pourquoi il avait développé cette théorie. La réponse du juriste tchèque fut plutôt surprenante: "Ah, je n'avais pas le temps d'une longue exposition, alors il me vint de faire au moins une réflexion et je me suis rappelé du drapeau français". Donc, selon Cançado Trindade, Vasak lui-même ne prenait pas sa thèse trop au sérieux.

Mais, sans en être véritablement l'auteur, on doit particulièrement à Bobbio la diffusion de cette doctrine des générations – qui fut même augmentée par de nouvelles générations de la triade initiale – puisque l'on parle déjà de droits de quatrième, voire de cinquième, génération.

Marmelstein présente en son texte le cadre de classification suivant avec une synthèse des générations de droits fondamentaux:

| 1 <sup>e</sup> Génération   | 2 <sup>e</sup> Génération                  | 3 <sup>e</sup> Génération  | 4 <sup>e</sup> Génération                                       |
|---|--|--|---|
| Liberté   | Egalité                                    | Fraternité   | Démocratie (directe)  |
| Droits négatifs (sans action)   | Droits à prestations                       |  |   |
| Droits civils et politiques: liberté politique, d'expression, religieuse, commerciale | Droits sociaux, économiques et culturels   | Droit au développement, à l'environnement sain ; droit à la paix | Droit à l'information, à la démocratie directe et au pluralisme |
| Droits individuels  | Droits d'une collectivité                  | Droits de toute l'Humanité                                       |   |
| Etat libéral  | Etat social et Etat démocratique et social |  |   |

L'auteur ci-dessus reconnaît la valeur didactique indubitable de cette classification qui facilite l'étude des droits fondamentaux et leur valeur symbolique puisqu'elle induit l'idée d'historicité de ces droits. Mais, il se joint à ceux qui, tant dans la doctrine nationale qu'étrangère, critiquent cette théorie.

Conformément à ce que nous avons mentionné dans la note explicative<sup>284</sup>, parmi les critiques, on trouve celle selon laquelle le terme de «génération» peut donner la fausse

283 Conférence prononcée lors du séminaire "*Seminário Direitos Humanos das Mulheres: A Proteção Internacional*". Disponible sur: [http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/Cancado\\_Bob.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/Cancado_Bob.htm) consulté le 28/9/2006

284 Cf. WOLKMER, 2003

impression de substitution graduelle d'une génération par une autre, ce qui serait une erreur puisque, par exemple les droits de liberté ne disparaissent pas ou ne devraient pas disparaître quand apparaissent les droits sociaux et ainsi de suite. Le processus est celui d'une accumulation et non d'une succession.

Face à l'indivisibilité des droits fondamentaux, pour Marmelstein, l'erreur menace aussi ceux qui, simplement, substituent le terme «générations» par «dimensions du droit» sans considérer que tous les droits fondamentaux peuvent être analysés et compris sous diverses dimensions, c'est à dire, selon une dimension individuelle libérale (première dimension), une dimension sociale (seconde dimension), une dimension de solidarité (troisième dimension) et une dimension démocratique (quatrième dimension); en outre, parmi ces dimensions, il n'y a aucune hiérarchie puisqu'elles font partie d'une même réalité dynamique.

Mais l'auteur de cette thèse si bien fondée, même comprenant que du point de vue structural ou fonctionnel tous ces droits sont équivalents et se complètent dans une relation d'interdépendance, admet qu'en raison du contexte historique, il fait sens de distinguer les droits civils et politiques des droits sociaux, économiques et culturels.

C'est dans le cadre de cette conception historique des droits fondamentaux que nous trouvons que les propositions de Bobbio restent extrêmement pertinentes.

### 1.1.1 De la Fondamentalité des droits comme fruit de leur temps

Pour Norberto Bobbio, les droits pour tout fondamentaux qu'ils soient, sont des droits historiques – ils ne naissent pas tous d'une fois non plus qu'une fois pour toutes – ils naissent de façon graduelle et dans «certaines circonstances caractérisées par les luttes de conquête de nouvelles libertés sur de vieux pouvoirs»<sup>285</sup> et, “ce qui paraît fondamental dans une époque historique et pour une civilisation donnée, n'est pas fondamental en d'autres époques ou pour d'autres cultures”<sup>286</sup>.

Même face à l'indivisibilité que produit l'interdépendance des droits fondamentaux, on ne peut exclure, dans une analyse plus attentive, la base socio-économique et le contexte social d'où émergent les droits. L'ensemble réel de conviction sur les droits n'est pas le même pour toutes les sociétés, tous les lieux ou toutes les époques. C'est le développement de la

---

<sup>285</sup> BOBBIO, N. *A era dos Direitos*. 7 reimpr. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 5  
<sup>286</sup> BOBBIO, 1992 p. 19

technique, la transformation des conditions économiques et sociales, l'élargissement des connaissances et l'intensification des moyens de communication qui pourront produire, dans la vision de Bobbio, «les changements dans l'organisation de la vie humaine et des relations sociales que peuvent créer les occasions favorables pour la naissance de nouveaux besoins, et, ainsi, de nouvelles demandes de libertés et pouvoirs»<sup>287</sup>.

C'est aussi au-delà de ces nouvelles demandes produites par la complexité de la vie sociale que vont surgir les dites nouvelles «générations de droit». Ainsi étant, le juriste italien met en garde sur «les droits de troisième génération, comme celui de vivre dans un environnement non pollué, ne pourraient pas même être imaginés quand ont été proposés ceux de seconde génération, de même façon que ces derniers (par exemple, le droit à l'instruction ou l'assistance) n'étaient pas même concevables quand ont été promulgués les premières déclarations du XVIIème siècle»<sup>288</sup>.

Pour ce qui a rapport à l'interprétation constitutionnelle, Luis Roberto Barroso<sup>289</sup> suit la même ligne que Bobbio prévenant que l'interprétation des phénomènes politiques et juridiques n'est pas un exercice abstrait de recherche de vérités universelles et intemporelles. Pour le constitutionnaliste, toute interprétation est le fruit d'une époque, d'un temps historique, et englobe les faits à considérer, le système juridique, les circonstances de l'interprète et l'imaginaire de chacun.

C'est de cette dimension historique et sociale du droit (ou de la conquête de droits nouveaux) dont nous considérons, réellement, ne pouvoir échapper. La «fondamentalité» des droits est le fruit de son temps et du rapport de forces qui s'établit dans le champ social pour les garantir, d'où le fait qu'ils «ne naissent pas tous en une fois ni une fois pour toutes»- et le recul dans le champ des droits sociaux en est la preuve. Mais, nous traiterons de cette question plus loin au point «le droit comme instrument de lutte», pour l'instant, nous passerons à l'analyse de l'évolution du droit au développement, droit de troisième dimension, dans le contexte des droits de l'homme.

---

287 BOBBIO p. 33

288 BOBBIO p. 7

289 BARROSO, L.R. *Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional brasileiro*. Jus Navigandi, Teresina, 2002, ano 6, n°59. Disponible sur: <http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto>, consulté le 05/12/2007

## 1.2 Du droit au développement dans le contexte des droits de l'homme

On ne peut nier que le progrès amené par le mode de production capitaliste et le progrès scientifique furent des facteurs importants en matière de progrès humain et une meilleure de qualité de vie. Le problème réside dans le fait que seul un petit groupe de la population mondiale, principalement dans les pays riches, a eu accès à ce progrès.

L'évolution du droit de l'homme au développement est liée à divers facteurs marquant sa trajectoire, parmi ceux-ci, le processus de décolonisation dans le milieu du XXème siècle, fondé, principalement, sur le droit à l'autodétermination des peuples. Comme l'observe le professeur Oji Umzurike<sup>290</sup>, le droit au développement a évolué au travers d'une recherche de l'affirmation du droit à l'autodétermination des territoires coloniaux qui, comme états émergents, avaient de graves problèmes de développement et entendaient que les pays développés (en particulier ceux intimement liés à leur histoire coloniale récente) avaient l'obligation de s'engager dans des mesures correctrices pour remédier au grand déséquilibre existant.

Pour Silvia Menicucci<sup>291</sup> aussi, le processus de décolonisation des années 60 a apporté des changements dans l'ordre juridique international contribuant à la reconnaissance d'une catégorie spéciale de sujets – les pays en développement – c'est aussi dans cette période qui a vu le début du processus de reconnaissance de nouveaux droits (de troisième génération) où le mot-clef est la solidarité.

Pourtant, les disparités dans l'accès aux fruits du développement et la lutte pour l'autodétermination, sont à l'origine de la revendication du droit des peuples au développement – droit qui va s'insérer à l'ensemble des droits de l'homme - et, ensuite, générera une déclaration spécifique.

Pour quelques doctrinaires<sup>292</sup>, l'idée de droit au développement fut conçue comme droit de l'homme lors de la Conférence de l'OIT de 1944, alors qu'était signée la Déclaration de

---

290 UMOZURIKE, O. *Derechos humanos y desarrollo*. Disponible sur: <http://www.unesco.org/issj/rics158/umozurikespa.html>

291 OLIVEIRA, S. Menicucci de. *Barreiras não-tarifárias no comércio internacional e direito ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005

292 parmi lesquels UMOZURIKE, O. Op.cit. et ÁNGULO SANCHEZ, N. *El derecho humano al desarrollo frente a la mundialización del mercado: concepto, contenido y sujetos*. Madrid: Instituto Universitario "IEPALA – Rafael Burgaleta"; IEPALA Editorial, 2005. p. 19

Philadelphie<sup>293</sup> selon laquelle tous les êtres humains ont le droit de chercher leur bien-être et leur développement spirituel dans des conditions de liberté, dignité, de sécurité économique et avec égalité de chances alors que la pauvreté où qu'elle soit constitue un péril pour la prospérité des autres parties. La déclaration affirme aussi que la réalisation de conditions qui permettent l'exercice d'un tel droit doit constituer le principal objectif de n'importe quelle politique nationale ou internationale.

Dans le préambule de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948,<sup>294</sup> sont réaffirmés plusieurs principes contenus dans la Charte de San Francisco (fondatrice de l'ONU) ainsi que les contenus qui seraient objets de la définition du droit au développement. L'article XXII de la déclaration va lier la satisfaction des droits économiques sociaux et culturels au libre développement de la personnalité de la personne «grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays».

La Déclaration des Droits de l'Homme ajoutée à la célébration du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques<sup>295</sup> et au pacte des Droits Economiques, Sociaux et Culturels<sup>296</sup>, présentent plusieurs préceptes qui seront postérieurement abordés lors de la définition du Droit au Développement, tout comme la réaffirmation dans ses préambules des principes contenus dans la Charte de San Francisco.

Mais, c'est à l'ONU le 21 février 1977, que pour la première fois, spécifiquement et explicitement, on traite du droit au développement, par la résolution 4, XXXIII de la Commission des Droits de l'Homme<sup>297</sup>, demandant au secrétaire général de l'organisation qu'il présente un rapport sur ce droit. En Décembre 1978, le rapport demandé est livré qui, selon Isa Gomez, «est l'étude la plus sérieuse réalisée à cette date sur le droit de l'homme au développement dans lequel est affirmé le droit international d'un droit de l'homme au développement<sup>298</sup>».

Finalement, le 4 décembre 1986, l'assemblée générale de l'ONU adoptera, par la résolution 41/128, la Déclaration sur le droit au développement.

<sup>293</sup> OIT. Disponible sur: [http://www.aidh.org/Biblio/Text\\_fondat/OIT\\_01](http://www.aidh.org/Biblio/Text_fondat/OIT_01) consulté le 3/12/2007

<sup>294</sup> ONU. Disponible sur <http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm> consulté le 5/12/2007

<sup>295</sup> Encyclopédie numérique des droits de l'homme. Disponible sur: <http://www.droitsdelhomme-france.org>

<sup>296</sup> ONU. Disponible sur [http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a\\_ceschr\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a_ceschr_fr.htm) consulté le 5/12/2007

<sup>297</sup> ONU. [http://www.unhchr.ch/french/html/menu2/10/e/rtd\\_main\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu2/10/e/rtd_main_fr.htm) consulté 5/12/2007

<sup>298</sup> GÓMEZ ISA, F. *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999. p. 46

### 1.2.1 La déclaration sur les droits au développement

La déclaration sur le droit au développement, qui stipule que le développement est un droit fondamental de la personne humaine, est un document plutôt dense, mais relativement concis dans sa structure, ayant en tout 17 paragraphes de préambule et 10 articles de dispositions.

Entre autres aspect, les paragraphes de préambule mettent en évidence les liens existant entre la Déclaration et les propositions et principes de la Charte des Nations Unies et de plusieurs autres instruments légaux antérieurement créés par l'ONU.

Avant de définir le droit au développement la déclaration présente en son paragraphe second du préambule une définition du développement dans les termes suivants:

Conscients que le développement est un processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent...

Nous pouvons inférer de la définition présentée que:

- le développement est un processus;
- ce processus est un processus global;
- le développement prend pour le bien-être de la personne deux dimensions : collective et individuelle;
- le bien-être est fondé sur la participation et l'équité des bénéficiaires ou bienfaits du développement.

Cette définition nous renvoie au titre I de ce travail où l'on fait l'analyse du caractère pluridimensionnel du développement, processus qui ne se résume pas au facteur économique et qui objective le bien-être des êtres humains, dans le cadre d'une conception équitative en ce qui a rapport à la participation et à l'accès des personnes aux fruits du développement. Ou encore, à la manière de Celso Mello, "l'objectif final du développement est l'aliment constant

du bien-être de la population entière comme base de sa pleine participation au processus de développement et d'une juste répartition des bénéfices qui en découlent ».<sup>299</sup>

Quant au droit au développement, l'article premier – 1 déclare:

Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement.

Le caractère pluridimensionnel du développement renvoie évidemment au « droit au développement » puisqu'il est de forme interdépendante, relié à l'exercice d'un ensemble d'autres droits: droit à la participation, droit au développement économique, au développement social et culturel, au développement politique et à toutes les libertés fondamentales – réaffirmant la proclamation de Téhéran de 1968<sup>300</sup> qui traite de l'indivisibilité des droits fondamentaux déterminant que les droits humains et les libertés fondamentales sont indivisibles, la réalisation pleine des droits civils et politiques sans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels est impossible.

Il est important aussi d'observer la présence de dimension individuelle et, au même temps collective, « de la population et de tous les individus » ou « toute personne humaine et tous les peuples ». De cette façon, le droit au développement est de manière concomitante, un droit individuel, inhérent à tout être humain et aussi un droit de tous les peuples.

Un ensemble de principes innombrables peuvent être extraits de cette déclaration d'où l'on peut mettre en évidence la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles et le devoir des Etats à formuler des politiques de développement national.

---

<sup>299</sup> MELLO, C. D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 894

<sup>300</sup> Selon les termes du professeur Antônio Augusto Cancado Trindade "très significativement, l'universalité des droits de l'homme est sortie renforcée de la I<sup>e</sup> Conférence Mondiale de 1968 sur la matière, étant, 25 années plus tard, réaffirmée lors de la II<sup>e</sup> Conférence Mondiale. Il faut, de plus, garder à l'esprit que dès 1948, la Déclaration Universelle, au-delà de la proclamation de droits, proclame la transformation de l'ordre social et international de façon à assurer la jouissance dans la pratique des droits proclamés. La projection historique du legs de la déclaration universelle, les deux Conférences Mondiales des Droits de l'Homme – celle de Téhéran (1968) et celle de Vienne (1993) – en vérité, font partie d'un processus prolongé de construction d'une culture universelle d'observance des droits de l'homme" voir TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O legado da declaração universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos*. In: JÚNIOR, A. do Amaral, MOISÉS, C. Perrone (org). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Edusp, 1999

Prenant pour base un document élaboré par le CETIM<sup>301</sup>, nous commenterons rapidement ces deux principes et passerons à l'analyse de quelques uns des obstacles et des propositions pour l'exercice du droit au développement.

### 1.3 La pleine souveraineté des Etats et le droit à la participation

Le droit à l'autodétermination et à la souveraineté des peuples sur leurs ressources et leur avenir sont au cœur même du droit au développement. C'est pourquoi, les Etats, principaux acteurs de la réalisation du droit au développement, ne peuvent céder leurs attributs aux mains « invisibles du marché ».

D'autre part, le droit au développement ne se réduit pas à la satisfaction des nécessités matérielles et il n'existe pas un modèle de développement appliqué à tous les pays, ceci parce que la réalisation effective du droit au développement deux principes doivent être respectés: le droit des peuples à décider de leurs propres politiques de développement et la participation populaire à toutes les étapes de la prise des décisions concernant tous les aspects des politiques du développement (physique, intellectuel, moral et culturel).<sup>302</sup>

#### 1.3.1 L'Etat comme acteur principal de la mise en œuvre de la Déclaration du droit au développement

Tout d'abord, il faut signaler qu'en raison de l'interdépendance qui existe entre toutes les nations, le développement n'est pas une question qui intéresse seulement les pays dénommés «en voie de développement» mais un objectif qui intéresse toute la communauté internationale; pour cette raison, la Déclaration accorde une grande importance au « devoir » des Etats «de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement» (Art. 3.3).

Mais, pour représenter son peuple dans la sphère internationale, pour avoir les moyens et la légitimité pour promulguer des lois et prendre des décisions, l'Etat est le principal acteur de la mise en œuvre de la Déclaration du droit au développement<sup>303</sup> qui pose, expressément,

---

<sup>301</sup> *Le droit au développement*. Une collection du programme Droits Humains du CETIM. Centre Europe-Tiers Monde. Genève: Editions du CETIM, 2007

<sup>302</sup> Ibidem, p. 22

<sup>303</sup> Tietzmann fait remarquer que cette responsabilité de l'État entraîne, comme on peut le vérifier par la jurisprudence internationale concernant les droits de l'Homme «des actions proactives pour l'assurer : tel est le

qu'il en a «la responsabilité première de la création des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement.» (Art. 3.1)

#### 1.4 Des obstacles au développement

Conformément à ce que nous avons déjà exposé, le document élaboré par le CETIM apporte une analyse de la Déclaration du droit au développement, explicitant quelques uns des obstacles au développement et présente quelques propositions d'application du droit au niveau international.<sup>304</sup>

Pour le CETIM, le «Consensus de Washington» constitue l'un des principaux obstacles à la réalisation du droit au développement, puisque:

une évaluation objective de la réalité montre que la crise actuelle de l'économie néolibérale – avec le développement spectaculaire de la spéculation financière, les turbulences et l'instabilité endémiques qui s'ensuivent – résulte de politiques conscientes imposées de manière unilatérale avec une ferveur fondamentaliste dans l'unique but de servir les intérêts de capitaux financiers et de sociétés transnationales.

De manière non-exhaustive, le document cite les principaux obstacles à l'application du droit au développement:

- Le non-respect du droit à l'autodétermination ;
- Les conflits armés (internes et internationaux) et l'armement ;
- La dette extérieure et les programmes d'ajustement structurel imposés par les institutions financières internationales ;
- L'échange inégal et le commerce inéquitable ;
- Les politiques économiques favorisant la mainmise des sociétés transnationales dans tous les domaines ;
- La distribution inéquitable des richesses ;
- La fuite des capitaux et l'évasion fiscale ;
- La mainmise privée sur les richesses naturelles et les gaspillages effrénés ;
- Les violations des droits humains en général, économiques, sociaux et culturels en particulier ;
- Le manque de la coopération internationale ;
- Le manque de participation populaire ;

---

cas des obligations positives, énoncées dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)». TIETZMANN e SILVA, J. A. Vers un droit pour les établissements humains durables. p.199.

<sup>304</sup> Le droit au développement. Une collection du programme Droits Humains du CETIM. Centre Europe-Tiers Monde. Genève: Editions du CETIM, 2007

- La corruption ;
- La fuite des cerveaux.<sup>305</sup>

Comme le texte lui-même le met en évidence, la liste des obstacles n'est pas exhaustive, mais une analyse des obstacles cités demanderait, certainement, un bon moment. Nous passerons, tout de suite, à la présentation d'une synthèse des mesures proposées par le CETIM dans la recherche de l'application du droit au développement.

#### 1.4.1 Propositions pour l'application du droit au développement

Comme l'affirme le document du CETIM, «il ne suffit pas de reconnaître et/ou affirmer certains principes et droits, mais il faut les appliquer. Il est grand temps de prendre des mesures concrètes si l'on veut éviter que les inégalités sociales criantes débouchent sur toutes sortes de conflits.» Les principales mesures concrètes proposées sont :

- Avant tout, la démocratisation d'institutions telles que le FMI, la Banque Mondiale et l'OMC ou le remplacement de ces institutions par d'autres plus adéquates;
- La rupture avec les préceptes du «Consensus de Washington» qui véhicule le mythe selon lequel la croissance économique égale prospérité et meilleur respect des droits humains ;
- Rendre effective la coopération internationale, ce qui signifie aller bien au-delà de l'aide publique au développement pour que chaque nation puisse satisfaire les nécessités fondamentales de sa population.
- Procéder à un désarmement général et complet afin de placer au service du développement des ressources colossales affectées à ce secteur destructeur et meurtrier ;
- Lutter contre la fuite de capitaux et l'évasion fiscale;
- Retirer à l'OMC les négociations sur l'agriculture, car au-delà du choix de production et de développement dans l'agriculture, le fait de mettre les industriels en concurrence avec les petits paysans revient à condamner ces derniers à la famine.

---

<sup>305</sup> CETIM, op.cit. p. 12

- L'annulation de la dette extérieure des pays du sud, en encourageant, entre autres, la réalisation d'audits de la dette.

- l'encadrement juridique des activités des sociétés transnationales, au niveau national et international, afin que ces dernières n'entravent pas l'exercice du droit au développement et ne violent pas les droits humains.<sup>306</sup>

Selon le document présenté par le CETIM, le droit au développement est encore largement ignoré de la majeure partie de la société civile et la proclamation du droit au développement «n'a jamais été vraiment mise en œuvre, mais conserve néanmoins toute sa pertinence juridique, politique et morale.»<sup>307</sup>

Suivant la trajectoire de la construction du «droit au développement» voyons maintenant comment il a évolué vers un «droit au développement durable».

### 1.5 Du Droit au Développement à un droit à un développement durable

L'institutionnalisation de forme positive au moyen de la déclaration sur le droit au développement ne signifie pas que le processus d'élaboration de ce droit ait été conclu, au contraire, il a acquis des contours plus précis et plus contemporains avec une portée beaucoup plus large, au moins de façon explicite, dans les documents approuvés postérieurement dans l'enceinte de l'organisation des Nations Unies<sup>308</sup>.

Nous estimons que, plus que le dessin des contours du développement, la Déclaration de Rio, en ajoutant la variable environnementale aux autres variables du développement, a opéré un véritable changement de paradigme, dans la mesure où la question du développement passe, nécessairement par la question de la durabilité environnementale, confirmant l'expression du professeur Marcel Bursztyrn selon lequel «il n'y pas de développement s'il n'est durable».<sup>309</sup>

<sup>306</sup> CETIM, op. cit. p. 24-26

<sup>307</sup> CETIM, op.cit. p. 2

<sup>308</sup> BEDIM, G. A. *Direitos humanos e desenvolvimento - algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento*. In: Desenvolvimento em questão. Ijuí: editora do Unijui, 2003 (ano 1 n° 1 jan/jun). p. 123-149

<sup>309</sup> Mais il est important de noter que, même avant la déclaration de Rio, la Charte africaine des droits de l'homme, de 27 juin 1981, était le premier traité international à consacrer le droit à l'environnement. Selon son art. 24 «Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement» disponible sur [http://www.droitshumains.org/Biblio/Txt\\_Afr/instr\\_81.htm](http://www.droitshumains.org/Biblio/Txt_Afr/instr_81.htm), consulté le 06/05/2006

Ainsi, le droit au développement est devenu indissolublement lié au paramètre environnemental de durabilité, ou plutôt, que le droit au développement en est venu à signifier nécessairement droit au développement durable dans la mesure où ce serait un contresens d'admettre quelque mode de développement que ce fut sans considérer que la qualité de vie de l'être humain de la planète dépende d'un environnement sain et écologiquement équilibré.<sup>310</sup>

Le développement se trouve donc réaffirmé, non seulement comme un droit, mais comme un «droit au développement durable» puisque, conformément au principe 4 antérieurement cité de la Déclaration de Rio, «pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément».

Dans cette «réaffirmation» du développement l'être humain reste «le sujet central» vu que la déclaration de 1986 article 2-1 affirme: «l'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement», ou le «centre des préoccupations»; conformément encore au principe 1 de la Déclaration de Rio «les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature».

Par les exemples avec lesquels nous allons maintenant poursuivre, nous pourrions vérifier, qu'après la Déclaration de Rio les documents internationaux qui réaffirment le droit au développement le font en ajoutant la dimension environnementale à la dimension économique et sociale.

#### 1.5.1 Droit au Développement Durable

La conférence mondiale sur les droits de l'homme réalisée à Vienne en Juin 1993<sup>311</sup>, à l'article 10 de la première partie, confirme le droit au développement «comme un droit universel et inaliénable qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine» et précise à l'article 11 que «le droit au développement devrait se réaliser de manière à satisfaire équitablement les besoins des générations actuelles et futures en matière

---

<sup>310</sup> DE CAMPOS ANDRADE, R. *O princípio do desenvolvimento sustentável no Direito Internacional do Meio Ambiente*. 2003 Thèse de Mastère en Droit International - Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo

<sup>311</sup> A/CONF.157/23 12 juillet 1993

de développement et d'environnement », ajoutant la dimension de la durabilité au droit au développement.

Le programme d'action de la conférence internationale sur la population et le développement tenue au Caire en Septembre 1994 <sup>312</sup> acte l'accroissement de l'interdépendance de la population, du développement et de l'environnement à l'échelle mondiale et affirme que le moment n'a jamais été si propice pour l'adoption de politiques macro-économiques et socio-économiques de nature à assurer une croissance économique soutenue dans le cadre du développement durable. Dans son principe 3, le document réaffirme le droit au développement comme un droit universel et inaliénable qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de l'homme et détermine que le droit au développement doit être mis en œuvre de façon à satisfaire équitablement les besoins des générations présentes et futures en matière de population, de développement et d'environnement réaffirmant, ainsi, le droit au développement comme un droit au développement durable. Pour cela, en son principe 6 est observé que le développement durable, en tant que moyen d'assurer un niveau de bien-être équitablement reparté entre tous aujourd'hui et dans l'avenir, exige que les rapports entre population, ressources, environnement et développement soient pleinement reconnus, correctement gérés et équilibrés de façon harmonieuse et dynamique. Au sein de ce même principe est affirmé qu'afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité les Etats devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques appropriées, y compris des politiques relatives à la population, pour satisfaire aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs.

Le Rapport du Sommet mondial pour le développement social tenu à Copenhague en mars 1995, à son article 6 , affirme que le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement constituent des éléments interdépendants et qui se renforcent mutuellement dans le processus de développement durable, idée renforcée à l'article 8 qui détermine que les êtres humains ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec l'environnement, et que ce sont eux qui sont au cœur de nos efforts pour un développement durable.

---

<sup>312</sup> *Conférence internationale sur la population et le développement*, Le Caire (Egypte) 5-13 septembre 1994 (CIPD 94) ONU. Disponible sur: <http://www.un.org/documents/ecosoc/cn9/1998/french/ecn>, consulté le 06/12/2007

Selon l'article 11 du Protocole de San Salvador<sup>313</sup> traitant des droits économiques, sociaux et culturels du 17 novembre 1988 et complétant la Convention Américaine relative aux droits de l'homme: «chacun a le droit de vivre dans un environnement sain et de bénéficier des services publique essentiels. Les États ont l'obligation de renforcer la protection, la préservation et l'amélioration de l'environnement».

En septembre 2000, à l'aube d'un nouveau millénaire, chefs d'Etat et de gouvernement se réunirent à l'ONU pour l'élaboration d'une Déclaration du Millénaire où se trouvent réaffirmés les fondements pour un monde pacifique, prospère et juste. A l'article qui traite des valeurs et principes qui doivent sous-tendre les relations internationales pour le XXIème siècle, se trouve le respect de la nature et la nécessité de prudence dans la gestion de toutes les espèces vivantes et de toutes les ressources naturelles, conformément aux préceptes du développement durable.

Le même document porte, parmi ses objectifs, «le développement et l'élimination de la pauvreté» et «protéger notre environnement commun», réaffirmant le soutien aux principes du développement durable énoncés dans Action 21, qui ont été adoptés lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement.

Le document final du Sommet mondial de 2005 que avait pour propos de réaffirmer la Charte du Millénaire réaffirme aussi que le développement est un objectif essentiel en soi et que le développement durable dans ses dimensions économiques, sociales et écologiques constitue un élément fondamental du cadre général de l'action de l'Organisation des Nations Unies.

A partir de la déclaration du millénaire, huit objectifs essentiels à atteindre jusqu'à 2015 ont été lancés par les états membres de l'ONU. Parmi les objectifs du millénaire pour le développement, se trouve celui d'«assurer un environnement durable» ce qui signifie, selon le document, exploiter intelligemment les richesses naturelles et protéger les écosystèmes complexes dont dépend la survie de l'humanité et amène, parmi les mesures menant à une réalisation objective, celle d'«intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales; inverser la tendance actuelle à la déperdition de ressources environnementales » (cible 9).

---

<sup>313</sup> CIDH. [http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo\\_de\\_San\\_Salvador.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm) consulté le 05/05/2006

La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, relative aux droits de la femme en Afrique adoptée à Maputo en 2003 cite, objectivement, en son article 19, un «Droit à un développement durable» mais, en réalité, le droit au développement ne peut être interprété autrement qu'un droit au développement durable puisque l'ensemble des documents abordés montre que la variable environnementale est définitivement liée à la notion de développement tout comme le droit au développement est définitivement lié au droit à l'environnement.<sup>314</sup>

Il est également important de noter que la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne adopté à Nice le 7 décembre 2000, dispose dans son préambule que l'Union européenne cherche «à promouvoir un développement équilibré et durable» comme si le développement durable conditionnait désormais la mise en œuvre de l'ensemble des droits fondamentaux et pas seulement de l'environnement.<sup>315</sup>

Nous reprendrons la question du droit au développement associé à la question de l'environnement, mais nous voudrions maintenant vérifier comment ce droit fondamental au développement (durable) est positivé dans la constitution brésilienne de 1988.

## **CHAPITRE 2 LA CONSTITUTIONNALISATION DU DROIT AU DEVELOPPEMENT (DURABLE) ET AU DEVELOPPEMENT NATIONAL**

### 2.1 Nouveaux droits et évolutions du constitutionnalisme

Comme nous avons pu le voir, le cheminement du concept de développement à l'acquisition du statut de «droit au développement» est long et nourri de motivations diverses. Cette recherche de consolidation du développement dans le champ juridique est associée à divers facteurs d'ordre économique et social qui amènent d'importants échos dans le constitutionnalisme occidental.

Si l'on part du principe que la déclaration sur le droit au développement est une sorte de synthèse des droits humains, puisque l'exercice de ce droit implique l'exercice d'un ensemble d'autres droits (civils, économiques et sociaux, culturels et environnementaux), nous pouvons

---

<sup>314</sup> Au delà des 'droits à' on a même pu envisager l'existence d'un Droit du Développement Durable cf. ROBINSON, N. A. *Comparative environmental law: evaluating how legal systems address «sustainable development»*. Environmental Policy and Law, 1997 vol. 27 n° 4, p. 338-345

<sup>315</sup> LexisNexis SA - 2007 Fasc.1460 p4

dire que le processus de constitutionnalisation du droit au développement s'est construit historiquement et socialement mû par la nécessité d'«élargissement» du concept de développement qui a trouvé des échos, non seulement dans le champ juridique international mais, parallèlement, a opéré des évolutions du profil constitutionnel et, conséquemment, du profil de l'Etat.

Bien avant la promulgation de la Déclaration du droit sur le développement, l'adoption des droits économiques et sociaux avait déjà produit un nouveau profil d'Etat – l'Etat Social de Droit qui naît comme le fruit de la nécessité de constitutionnalisation des nouvelles réalités économique-sociales et des nécessités de la mise en œuvre des techniques de planification de la part de l'Etat, changeant l'axe de l'Etat bourgeois-libéral qui, même conservant son adhésion à l'ordre capitaliste, passe d'une démocratie politique à une démocratie sociale.<sup>316</sup>

Au Brésil, l'intervention étatique dans l'économie a oscillé, plus ou moins, mais n'a jamais atteint la condition d'un état de bien-être social. On peut dire que ce fut la réaction des élites brésiliennes (liées aux intérêts nord-américains) à la lutte du peuple pour la construction d'un état de plus large bien-être social qui a provoqué le coup d'état militaire qui allait conduire le pays à plus de vingt ans de dictature.

Le processus de lutte pour la reprise de la démocratisation aura culminé avec la promulgation de la Constitution de 1988 qui permettra, enfin, d'instituer un nouveau profil d'Etat<sup>317</sup>. Dès son préambule, les constituants écrivirent qu'ils se réunissaient avec la détermination d' "instituer un Etat démocratique", manifestant sans équivoque que le titulaire de la souveraineté était le peuple brésilien.

C'était la fin de l'état dictatorial et l'on entrain, donc, dans un ordre politique diamétralement opposé à l'antérieur, puisque, comme le signale Rocha, "il ne suffisait plus et nous ne voulions plus du modèle d'Etat qui avait été adopté au Brésil jusqu'à ce moment.

---

<sup>316</sup> BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*. 19<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2006

<sup>317</sup> Lênio Streck considère que l'Etat Démocratique de Droit fut institué au Brésil par la constitution de 1988 et qu'elle constitue un pas important pour le sauvetage des promesses de modernité qui n'avait pas atteint le pays. Voir STRECK, L. *O Controle Externo, Súmulas Vinculantes e Reforma do Judiciário como Condição de democracia*. Seminário Democracia e Justiça: O Poder Judiciário na Construção do Estado de Direito (1998: Porto Alegre) Anais. Org: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e Fundação Konrad Adenauer.

Nous voulions une nouvelle république, une vraie République. L'idée de ce pacte pour la formation d'une nouvelle République venait avec la Constitution."<sup>318</sup>

Ainsi la Constitution Fédérale de 1988, qui consolidait le pacte de la nouvelle république, en son article 1<sup>o</sup>, définit la République Fédérative du Brésil comme un Etat Démocratique de Droit et la garantie de développement national est constituée en un des objectifs fondamentaux de la République.

Comme l'observe Edvar Bonotto, «sans développement l'Etat démocratique de droit n'a pas les moyens d'élargir la démocratie, garantissant la dignité humaine, concrètement.»<sup>319</sup> C'est pour cette raison, que dans le cadre interne, comme nous le verrons, l'ordre juridique brésilien considère le droit fondamental de l'homme au développement économique en régime juridique propre, institué au niveau constitutionnel, conformément à ce qui est établi au Titre VII de la Constitution de la République de 1988.<sup>320</sup>

## 2.2 Le Développement et l'ordre économique dans la constitution brésilienne de 1988

Conformément à ce que nous avons avancé, la constitution dès son préambule fait mention, entre autres fins, de celle d'assurer le développement de la société brésilienne. Le développement énonçant que l'état démocratique brésilien qui se constitue y est destiné.

D'autres articles de la constitution brésilienne sont liés à la question du développement ou y font référence, de façon directe ou indirecte à ce sujet: l'article 21, XX – pose, parmi les compétences de l'Union, celle d'instituer les orientations pour le développement urbain; paragraphe unique de l'article 23 – traite de la fixation de normes ayant en vue l'équilibre du développement et du bien-être dans le domaine national; l'article 200 ,V – pose comme une des compétences du système unique de santé d'ajouter dans sa sphère d'activités le développement scientifique et technologique; l'article 218 – dit que l'Etat promouvra et encouragera le développement scientifique; l'article 182 – détermine que la politique de développement urbain a pour objectif d'ordonner le plein développement des fonctions sociales de la cité et de garantir le bien-être de ses habitants. Mais c'est avec l'article 3<sup>o</sup>, II,

<sup>318</sup> ROCHA, C. L. A. *Os dez anos da Constituição Federal – O poder Judiciário e a construção da democracia no Brasil*. Seminário Democracia e Justiça: O Poder Judiciário na Construção do Estado de Direito (1998: Porto Alegre) Anais. Org: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e Fundação Konrad Adenauer

<sup>319</sup> BONOTTO, E. *Desenvolvimento nacional como princípio constitucional*. Disponible sur: [http://www.vermelho.org.br/diario/2005/0320/edvar\\_0320.asp?NOME=Edvar](http://www.vermelho.org.br/diario/2005/0320/edvar_0320.asp?NOME=Edvar) consulté le 28/02/2007

<sup>320</sup> COLLAÇO, M. H. do Vale Romeiro. *Do direito ao desenvolvimento*. Jus Navigandi <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6038> consulté le 12/12/2007

que le développement national apparaîtra comme l'un des objectifs fondamentaux de la République Fédérative du Brésil:

Art.3° Constituent les objectifs de la République fédérative du Brésil:  
 (...)  
 II - garantir le développement national  
 (...)

Le Titre VII de la Constitution Brésilienne prend en compte l'ordre économique et financier, disposant sur les principes généraux de l'activité économique, sur la politique urbaine, agricole et foncière, sur la réforme agraire, et, finalement, sur le système financier national.

L'ordre économique, proprement dit, est prévu aux articles 170 à 181, et le *caput* de l'article 170 introduit ses fondements et sa finalité, disposant que l'ordre économique est fondé sur le travail et sur la libre initiative avec pour finalité d'assurer à tous une vie digne et conforme aux exigences de la justice sociale.

On peut aussi observer qu'au Brésil, le passage à une constitution progressiste s'est effectué sans toucher à l'essence du système capitaliste. Dans le même moment, est adopté un système de libre initiative et de marché maintenant les bases capitalistes et s'exprime la sujétion de l'économie à la justice sociale, tâche éminemment ardue selon la vision du constitutionnaliste José Afonso da Silva.<sup>321</sup>

Les principes généraux qui fondent l'ordre économique sont énoncés dans les neuf incises de l'article 170, comme étant : la souveraineté nationale, la propriété privée, la fonction sociale de la propriété, la libre concurrence, la défense du consommateur, la défense de l'environnement, la réduction des inégalités régionales et sociales, la recherche du plein emploi et le traitement favorable aux petites entreprises constituées selon la loi nationale, dont le siège et l'administration sont localisée au Brésil.

De ces principes cités, celui marquant l'incise VI<sup>322</sup> nous intéresse plus spécifiquement, qui est celui de la défense de l'environnement, parce que c'est un des dispositifs

---

<sup>321</sup> SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1996

<sup>322</sup> La défense de l'environnement se trouve prévue par l'incise VI, de l'art. 170 de la Constitution Fédérale de 1988, laquelle fut élargie par la révision constitutionnelle n° 42/03 prévoyant comme principe de l'ordre économique la possibilité de traitement différencié conformément à l'impact environnemental des produits et services et de ses processus d'élaboration et de prestation. L'imprescriptibilité de ce précepte réside dans le fait que la pratique de l'activité économique dépend de l'usage de la nature, dans la mesure où la dégradation

constitutionnels qui montre que la constitution brésilienne, au moment de traiter de la question économique, n'oublie pas le paramètre environnemental et, au contraire, intègre le discours du développement durable à l'ordre économique.

Cette incorporation du langage du développement durable se révèle impérative dans l'interrelation de l'article 170 avec l'article 225 de la constitution fédérale, deux dispositifs constitutionnels clés pour la compréhension du droit au développement (durable) dans la sphère de la constitution de 1988.

Pour Cristiane Derani cette interrelation des articles 170 et 225 reflète celle qui existe entre l'économie et l'écologie puisqu'essentiellement, il n'y a pas de séparation matérielle entre ces deux champs: "la base du développement des relations productives est dans la nature et la nature ne peut être comprise qu'intégrant les relations humaines" et "cette union viscérale, nécessairement, doit se percevoir à l'intérieur de l'ordre juridique".<sup>323</sup>

Dans la vision de Derani cette relation n'est pas seulement intra-normative mais aussi "une relation entre les éléments du "monde de la vie" qui sont présents en chaque norme" et, ainsi, "les éléments qui composent la norme exprimée en l'article 225, interagissent en réalité avec les éléments traités par la norme de l'article 170".

Avant de nous lancer dans une analyse plus longue de l'article 225 et de son "union viscérale" avec l'article 170 pour que nous puissions réaffirmer l'idée, présentée antérieurement, que la variable environnementale est, définitivement liée à la notion de développement, tout comme le droit au développement l'est au droit de l'environnement constituant ainsi un droit au développement durable, nous allons replacer cette question dans le contexte du Droit de l'Environnement et de la Constitution brésilienne.

### **SYNTHESE DU TITRE III**

#### **1. Quant au Droit au Développement (durable)**

A. Le droit au développement est un droit de troisième dimension dont la "fondamentalité" fut construite historiquement et se consolide en un droit fondamental de la personne humaine dans la Déclaration sur le droit au développement de 1986.

---

environnementale implique une diminution de la capacité économique du pays cf. FIORILLO, C. A. Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p26

<sup>323</sup> DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 191

B. Tout comme la notion de développement a été, historiquement, augmentée d'un ensemble de nouvelles variables interdépendantes, le droit au développement est associé à l'exercice d'un ensemble de droits et libertés fondamentales.

C. En affirmant que l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considéré isolément, la déclaration de Rio va opérer un véritable changement de paradigme en matière de conception du développement et, en conséquence, élargir le concept de droit au développement puisque, à l'ensemble des droits et libertés que constituent le droit au développement, doit être ajouté le droit à l'environnement.

D. Les documents approuvés dans l'enceinte des Nations-Unies, qui suivent la Déclaration de Rio, confirment ces contours de portée plus vaste du droit au développement et la tendance à la consolidation d'un droit au développement durable.

## 2. Quant au processus de Constitutionnalisation du Droit au Développement (durable)

A. Le processus d'élargissement des dimensions du développement s'est reflété dans le champ juridique en changeant le profil constitutionnel et, conséquemment, le profil de l'Etat ; c'est ainsi qu'au Brésil, c'est la constitution de 1988 qui va instituer l'Etat Démocratique de Droit et placera le développement national comme un des objectifs fondamentaux de la République Fédérative du Brésil.

B. L'ordre économique apporte, parmi ses principes, celui de la préservation de l'environnement, adoptant le langage du développement durable renvoyant, ainsi, à une lecture combinée de l'article 170 qui traite de l'ordre économique avec l'article 225 qui traite de la protection de l'environnement. Cette interrelation de dispositifs reflète, à l'intérieur de l'ordre juridique, l'interrelation entre économie et écologie.

## 3. Quant au rôle de l'Etat et de la participation populaire

Le Droit à l'autodétermination et à la souveraineté des peuples sur leurs ressources naturelles et leur futur sont au cœur du droit au développement; il n'existe pas de modèle qui s'applique à tous les pays, la décision concernant les voies du développement reste à la charge de chaque Etat et de son peuple.

## **TITRE IV LE DROIT A L'ENVIRONNEMENT ET LE PRINCIPE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LA CONSTITUTION BRESILIENNE DE 1988**

A partir des principes du Droit de l'Environnement, dans ce dernier titre de la première partie, nous privilégierons une réflexion sur la constitutionnalisation du Droit de l'Environnement au Brésil et à l'analyse du *caput* de l'article 225 de la Constitution Fédérale, où se trouve énoncée la matrice du droit à un environnement équilibré et à la qualité de vie pour, ensuite, aborder le développement durable comme un principe constitutionnel.

### **CHAPITRE 1 LE DROIT A L'ENVIRONNEMENT DANS LA CONSTITUTION DE 1988**

Avant d'entrer dans la question constitutionnelle nous allons, brièvement, aborder quelques aspects du Droit de l'Environnement et de ses principes généraux.

#### 1.1 Le Droit de l'environnement et ses principes

Selon le professeur Michel Prieur "la mondialisation de l'environnement a conduit à la formulation de principes généraux du droit de l'environnement à l'échelle universelle"<sup>324</sup>. Ces principes sont à l'origine des 27 principes de la déclaration de Rio mais, comme le signale Alexandre Kiss, cette Déclaration, outre de présenter de nouveaux principes, reprend et développe aussi quelques uns des principes de la Déclaration de Stockholm.<sup>325</sup>

Nés de ces déclarations, ces principes ont été consacrés, dans un premier moment, par le droit international, mais, très vite, par plusieurs Constitutions et par des lois infra-constitutionnelles. Ainsi, le Droit de l'Environnement, dans toutes les sphères, repose sur de grands principes juridiques, qu'ils résultent du Droit International conventionnel ou coutumier, ou du droit national au travers des constitutions ou des lois cadre sur l'environnement.

---

<sup>324</sup> PRIEUR, 2004

<sup>325</sup> Comme c'est le cas du développement durable, attesté dans les principes 3 et 4 de la déclaration de Rio, mais qui se trouvait, de façon implicite, dans les articles 5 et 8 de la Déclaration de Stockholm. Le professeur Kiss cite comme exemple «le principe 2 de la Déclaration de Rio qui est le même, à deux mots près, que le principe 21 de la Déclaration de Stockholm: il confirme le pouvoir souverain des Etats d'exploiter leurs propres ressources et il rappelle leur devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale». Voir: KISS, A. *Tendances actuelles et développement possible du droit international conventionnel de l'environnement* In: Vers un Nouveau Droit de l'Environnement? CIDE: Limoges, 2003

Parmi les principes de Droit de l'Environnement qui apparaissent régulièrement dans les législations nationales, dans les règlements proclamés par l'Union Européenne ou dans des traités et déclarations internationales, il est intéressant de mentionner, selon le professeur Kiss<sup>326</sup>, les suivants:

- le devoir tant des états que des individus de préserver et protéger le milieu ambiant;
- le droit de toute personne à un environnement où la qualité lui permette de vivre avec dignité et bien-être. «Le droit à l'environnement est reconnu comme un principe essentiel faisant le lien entre l'environnement et le droit de l'homme, deux aspect fondamentaux de toute société contemporaine»<sup>327</sup>, plus de cent constitutions nationales proclament ce droit;
- le droit d'accès des individus à l'information, la participation du public aux processus décisionnels et l'accès à la justice en matière de droit et une voie de reconnaissance de l'environnement combinée à celle des droits de l'homme<sup>328</sup> ;
- la prévention des dommages à l'environnement doit être la règle à tous les niveaux, quand couramment, il est impossible de réparer les dégâts écologiques qui peuvent être définitifs. Alors qu'il n'est pas facile d'évaluer ces dégâts et que les coûts de la réhabilitation environnementale sont, le plus souvent, prohibitifs;
- le principe de précaution, selon le quel en cas de risque ou de péril grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures efficaces, visant à prévenir la dégradation de l'environnement;
- le principe pollueur-payeur, inspiré par la théorie économique qui détermine que les coûts sociaux qui accompagnent la production (dont le coût résultant de la pollution) doivent être internalisés.

---

<sup>326</sup> KISS, A. *Droit de l'environnement, bonne gouvernance et développement durable: interdépendance et complémentarité*. In: Annales du Symposium International «Le droit de l'environnement, la bonne gouvernance et le développement durable: opportunités et perspectives». Tunis, 13 et 14 décembre 2005. Hotel Sheraton, p. 19-28 (op.cit.)

<sup>327</sup> KISS - Tunis p. 26

<sup>328</sup> Un instrument particulièrement important en ce domaine est la Convention l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée à Aarhus le 25 juin 1998.

Quelques uns de ces principes expriment des vœux ou des objectifs, d'autres se constituent en véritables normes juridiques et, parfois, sont d'identification ou de classification difficile.

### 1.1.2 Classification et positivation des principes

Cette difficulté de classification peut être constatée dans la variation des cadres de classification des principes généraux ou fondamentaux du Droit de l'Environnement présentés par différents auteurs, spécialement au Brésil, où il n'est pas commun que les principes juridico-environnementaux soient «baptisés ou particulièrement célébrés» dans les textes. Pour ce qui se réfère à la constitution, dans de nombreux cas, les principes sont déduits ou déductibles de la norme constitutionnelle, ce qui exige, selon Herman Benjamin<sup>329</sup>, un effort plus grand de l'interprète dans son appréhension et application puisque la constitution de 1988 consacre un ensemble de principes environnementaux qui, tantôt sont exprimés ou implicites, tantôt sont généraux ou particuliers, tantôt substantifs ou procéduraux.

Les principes expressément formulés dans les textes du système normatif environnemental, la doctrine énonce des principes juridiques positivés, ce qui est le cas, en France, de la loi Barnier<sup>330</sup> relative au renforcement de la protection de l'environnement qui, en même temps qu'elle classe le développement durable comme un objectif (comme nous l'avons vu antérieurement), adopte les principes de précaution, de prévention et de correction des atteintes à l'environnement, du pollueur-payeur et le principe de participation (lié à celui de l'information), conceptualisant chacun de ces principes en article 1° (L110-1 du code de l'environnement):

- le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;
- le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;
- le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

---

<sup>329</sup> BENJAMIN, A. H. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro – constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira*. In: CANOTILHO, J. Gomes et LEITE J. R.ubens Morato (org) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: editora Saraiva, 2007. p 57-130

<sup>330</sup> LOI n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

- le principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses.

Au Brésil, il n'y a pas de législation infra constitutionnelle établissant le contenu juridique des principes, expressément, comme dans l'exemple de la loi française. D'ailleurs, comme l'a déjà signalé Herman Benjamin, il n'est même pas courant que les principes environnementaux soient «connus et baptisés expressément» dans la constitution. Mais, le décret n° 4297 du 10 juillet 2002<sup>331</sup> qui établit les critères de Zonage Ecologico Economique du Brésil (ZEE – un des instruments de la politique nationale de l'environnement), dans son chapitre 1, qui traite des objectifs et principes, établit dans son Art. 4eme, incise I, que:

Le processus d'élaboration et de mise en œuvre du ZEE, recherchera la soutenabilité écologique, économique et sociale, avec comme visée la compatibilité de la croissance économique et la protection des ressources naturelles, en faveur des générations présentes et futures, découlant de la reconnaissance de la valeur intrinsèque de la biodiversité et de ses composants.

En son article 5, il est établi que:

le ZEE sera régi par la Politique Nationale de l'Environnement, établie par les arts. 21, incise IX, 170, incise VI, 186, incise II et 225 de la Constitution Fédérale, par les diplômes légaux applicables, et obéira aux principes de la fonction socio-environnementale de propriété, de prévention, de précaution, de pollueur-payeur, d'utilisateur-payeur, de la participation informée, de l'accès équitatif et de l'intégration.

Comme on peut le voir, la loi dite «de zonage environnemental» dit qu'«elle recherchera la soutenabilité écologique, économique et sociale, dans l'optique de la compatibilité de la croissance économique avec la protection des ressources naturelles, en faveur des générations présentes et futures» - ce qui veut dire qu'elle recherchera un développement durable - et cite (mais sans les définir) chacun des principes auxquels elle obéira: le principe de la fonction socio-environnementale de la propriété, de la prévention, de la précaution, du pollueur-payeur, de la participation informée (comme la loi Barnier, reliant le principe de la participation à celui d'information) , de l'accès équitable et de l'intégration.

Mais, ce n'est pas notre propos de faire une analyse exhaustive des principes de Droit de l'Environnement et de leur classification, ne serait-ce que parce que la doctrine est riche en classifications et définitions de ces principes<sup>332</sup>. Nous examinerons, plus loin comment ces

---

<sup>331</sup> Qui règlemente l'art. 9, incise II, de la Loi n° 6.938, du 31 aout 1981

<sup>332</sup> Qui souhaitera approfondir ce sujet pourra examiner BONNEL, G. *Le principe juridique écrit et le droit de l'environnement*. 2005 Thèse de doctorat en Droit - Faculté de droit et des sciences économiques Centre de

principes «dialoguent» avec le développement durable, au moment de sa mise en œuvre. C'est, selon nous, le «principe-pont» dans la construction de ce dialogue qui va relier le développement durable, comme principe ou comme objectif, aux autres est le principe d'intégration<sup>333</sup>, puisque, comme le montre bien le professeur Prieur, «l'intégration de l'environnement dans toutes les décisions et stratégies politiques et privées, est une exigence fondamentale pour garantir le développement durable»<sup>334</sup>. Nous approfondirons l'analyse de ce principe, lorsque nous traiterons de la mise en œuvre des politiques environnementales dans la seconde partie de ce texte.

Indépendamment des variations existant dans la classification des principes, le fait est qu'un ensemble propre de principes et de normes donne une autonomie au Droit de l'Environnement. Mais, cette autonomie est aussi faite de "ponts" liant le Droit de l'Environnement à d'autres branches du Droit ou à d'autres sciences, puisque le droit de l'environnement «est profondément marqué par une dépendance étroite avec les sciences et les technologies et, en conséquence de ceci, sa compréhension exige un minimum de connaissances scientifiques et une réflexion critique à son sujet impose une approche multidisciplinaire»<sup>335</sup>.

## 1.2 Le Droit de l'Environnement: un droit qui "dialogue"

Nous ne referons pas un historique du Droit de l'Environnement mais, ce dont nous avons discoursu jusqu'ici sur le développement durable, qui est notre objet d'analyse, a permis aussi de dégager une «juridicisation» progressive de la question environnementale. Cette juridicisation progressive a donné naissance à cette nouvelle branche du Droit qui naît dans la sphère internationale mais va pénétrer les sphères nationales. Grosso modo, on pourrait dire que le Droit de l'Environnement "naît globalisé"<sup>336</sup> et qu'il contient une vocation à l'universalisme. Ainsi, la relation entre les niveaux international et national est constitutive du

---

Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU-CNRS/INRA) Limoges

<sup>333</sup> Conformément à l'article 6 du traité instituant l'Union européenne qui fonde ce principe d'intégration « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable».

<sup>334</sup> PRIEUR, M. Droit de l'environnement. Paris: Dalloz, 2004, p. 69

<sup>335</sup> PRIEUR, M. 2004 op.cit., p. 6

<sup>336</sup> Le professeur Doumbé aborde la question de l'exigence de globalisation que les changements globaux imposent au droit. DOUMBÉ-BILLÉ, S. *Le Droit International de l'Environnement et l'Adaptation aux Changements Planétaires*. In: Pour un Droit commun de l'Environnement – mélanges en l'honneur de Michel Prieur. Paris: Dalloz, 2007. p.91-121

Droit de l'Environnement, d'autant que la protection de l'environnement demande des instruments économiques, politiques et juridiques dans la sphère locale, nationale, régionale et globale, non limités à l'intérieur de chaque Etat de Droit. L'important est que, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale, «de bonnes décisions doivent être basées sur des valeurs reconnues»<sup>337</sup>

Maintenant, le Droit de l'Environnement est un droit adulte qui possède, comme nous l'avons montré, une autonomie résultant de l'existence d'un important corpus de règles spécifiques et de principes propres. Mais, en même temps, il a un caractère horizontal «recouvrant les différentes branches classiques du droit (privé, public et international) est un droit d'interaction qui tend à pénétrer dans tous le secteur du droit pour y introduire l'idée environnementale»<sup>338</sup>, dans la mesure où il traite des interactions et des relations des êtres vivants (dont l'homme) entre eux et avec leur milieu.

En fait, définir le Droit de l'Environnement ou dire quelle est sa fonction dépendra de la perspective dans laquelle on regarde cette nouvelle branche du Droit, considérée aussi, comme on l'a vu, comme un droit de troisième dimension. Selon le professeur Prieur, dans une perspective purement positiviste le Droit de l'Environnement se restreindra à l'étude des règles juridiques existantes en matière environnementale (considérant, là, le droit relatif à l'environnement). Mais, si l'on adopte un critère finaliste, le Droit de l'Environnement sera classifié selon son but qui est la protection effective de la nature et des ressources, la lutte contre la pollution et les nuisances, l'amélioration de la qualité de vie et de la santé publique (c'est un droit pour l'environnement ou un droit environnemental).

Avec ce critère finaliste, le Droit de l'Environnement n'est pas conçu de façon neutre «mais comme impliquant une éthique et comportant une obligation de résultat»<sup>339</sup> et c'est au sein de cette conception que, souvent, le Droit de l'Environnement sera confronté à d'autres intérêts, en particulier économiques et politiques.

C'est aussi dans cette optique finaliste que se produit une consécration constitutionnelle d'un droit à l'environnement que nous allons analyser.

---

<sup>337</sup> Conseil de l'Europe. Think Tank on Sustainable Development: 3rd Meeting of the Think Tank on Sustainable Development (Ravello, 9-10 April 2006). Sustainable Development Ethics and the Council of Europe. SUS-DEV (2006) 2 Strasbourg, 30 March 2006

<sup>338</sup> PRIEUR, M. Droit de l'environnement. Paris: Dalloz, 2004., p. 6

<sup>339</sup> PRIEUR, M. Droit de l'environnement. Paris: Dalloz, 2004. ,p. 8

### 1.3 La constitutionnalisation du Droit de l'Environnement au Brésil

La voie de la «juridicisation» de l'environnement va conduire à une constitutionnalisation croissante. Comme le dit le ministre Antônio Herman Benjamin, en particulier après Rio 92, «la constitutionnalisation de l'environnement est une tendance internationale irrésistible»<sup>340</sup> et la colonne vertébrale du Droit de l'Environnement ; au contraire de ce qui se produisait avec les disciplines juridiques classiques, il se retrouve, en plus ou moins large mesure, expressément présenté dans un nombre croissant de constitutions modernes.

Mais, avant même ce processus de constitutionnalisation existaient des lois et réglementations qui, d'une façon ou d'une autre, se souciaient des processus écologiques et combattaient la pollution. Au Brésil, si l'on fait une rétrospective historique<sup>341</sup> on observera que, conformément à l'exemple déjà cité en note explicative sur la «loi du pau-brasil»<sup>342</sup>, depuis l'époque coloniale il y a des lois destinées à ce type de tutelle et, en accord avec le temps (et avec les nécessités), un ensemble de lois importantes ont été promulguées, comme par exemple, le code forestier qui date de 1965 et la loi de protection de la faune de 1967<sup>343</sup>. Mais, c'est au cours de la décennie de 1980, que se produit la véritable naissance du Droit de l'Environnement brésilien avec l'adoption de la loi 6. 938/1981, la loi de politique nationale de l'environnement, un véritable cadre législatif qui consacre le principe de responsabilité civile objective par l'atteinte à l'environnement, outre la création d'un système national de l'environnement, le SISNAMA (SIStema NAcional do Meio Ambiente – Système National de l'Environnement), et de présenter une série de concepts fondamentaux liés à l'environnement (parmi lesquels le concept légal d' «environnement» lui-même).

Guilherme Purvin<sup>344</sup> a fait la remarque intéressante que ce texte législatif, poutre maitresse du Droit de l'Environnement brésilien, est le résultat d'un contexte socio-

<sup>340</sup> BENJAMIN, 2007, op. cit. p. 61

<sup>341</sup> Pour ceux qu'intéresseront quelques références historiques sur le Droit de l'Environnement brésilien, voir: MAGALHÃES, J. P. *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil*. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: editora Juarez de Oliveira; 2002.

Ou encore, FIGUEIREDO, G. J. Purvin de. *A Questão Ambiental do Direito Brasileiro* et TIETZMANN E SILVA, J. A. *Aspectos Históricos e Prospecção em Direito Ambiental no Brasil* In: SHIMADA KISHI A. S.; TELES DA SILVA. S.; PRADO SOARES, V. (orgs) *Desafios do Direito Ambiental no século XXI estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005

<sup>342</sup> Regimento do Pau Brasil, 1605

<sup>343</sup> Code forestier: loi 4771 du 15.9.1965 avec modifications postérieures et loi de protection de la faune.

<sup>344</sup> FIGUEIREDO, G. J. Purvin de. *A Questão Ambiental no Direito Brasileiro*. In: SHIMADA KISHI A. S.; TELES DA SILVA. S.; PRADO SOARES, V. (orgs) *Desafios do Direito Ambiental no século XXI estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005

environnemental des plus graves puisqu'à cette époque le monde prenait connaissance de la très grave situation de la région de Cubatão à São Paulo, considérée comme la région ayant le niveau de pollution industrielle le plus élevé de la planète. Le progrès de notre législation environnementale est, ainsi, inversement proportionnel à la qualité environnementale du développement économique du Brésil (ce qui, de notre point de vue, s'applique en proportion plus ou moins grande, au monde entier).

Puisque nous en sommes à faire état de la législation environnementale brésilienne antérieure à la constitution, nous ne pouvons oublier la loi 7347 de 1985 - loi d'action civile publique - qui offre l'instrument procédural le plus important pour la défense de l'environnement. Avec elle, selon Purvin<sup>345</sup>, naît la jurisprudence environnementale brésilienne jusqu'alors restreinte à l'appréciation d'action et de contenu à peine réflexivement diffus.

Mais, c'est dans la constitution du 5 octobre 1988 que, pour la première fois, le Brésil insère le thème de l'environnement dans sa conception unitaire et garantit le droit de tous à un environnement écologiquement équilibré, essentiel à une qualité de vie saine<sup>346</sup>. C'est ainsi que le Droit de l'Environnement atteint sa plénitude normative étant consacré par la constitution qui, dans le titre destiné à l'ordre social, réserve le chapitre VI - article 225, avec six paragraphes, à l'environnement.

Le *caput* de l'article 225 prévoit le droit de tous à un environnement écologiquement équilibré et le paragraphe premier de cet article énonce, en ses sept incises, les charges du pouvoir public pour assurer l'effectivité du droit à un environnement écologiquement équilibré. Le paragraphe second impose à ceux qui exploitent les ressources minérales le devoir de restaurer l'environnement dégradé; le troisième paragraphe consacre constitutionnellement la responsabilité pénale, civile et administrative des personnes physiques et morales dont les conduites ou activités seraient nocives pour l'environnement (la loi 6938/1981 en son article 14 prévoyait déjà cette responsabilisation); le quatrième paragraphe crée une protection spéciale de la forêt amazonienne, la chaîne côtière, le marécage du Mato-Grosso et la zone côtière, en les qualifiant de patrimoine national et en déterminant leur utilisation conformément à loi; le cinquième paragraphe institue l'indisponibilité des terres rendues nécessaires à la préservation des écosystèmes naturels, et

---

<sup>345</sup> FIGUEIREDO, G. J. Purvin de, 2005

<sup>346</sup> LEME MACHADO, P. A. *Direito Ambiental Constitucional*. 8a ed. São Paulo: Malheiros, 2004

finalement, le sixième paragraphe établit que les usines qui fonctionnent avec un réacteur nucléaire devront avoir une implantation définie par loi fédérale.

Mais, comme l'observe Herman Benjamin « la tutelle de l'environnement n'est pas complètement prisonnière de l'article 225 »<sup>347</sup> puisque, ne sont pas épuisés dans cet article et ses paragraphes, les dispositifs constitutionnels environnementaux, dont peuvent être mis en avant, entre autres, les suivants: l'article 5°, LXXIII – qui prévoit l'action populaire qui peut être provoquée par des citoyens, l'environnement figurant comme un de ses objets; les articles 23 et 24 VI, VII, VIII – traitent de compétence en matière environnementale; l'article 129, III - inclue l'environnement parmi les matières relevant de l'enquête publique et de l'action civile publique dans les fonctions institutionnelles du ministère public en défense du patrimoine public et social; l'article 170, VI - la défense de l'environnement y vient listée comme un des principes de l'ordre économique; l'article 186, II – traite de l'utilisation adéquate des ressources naturelles disponibles et la préservation de l'environnement apparaît comme une des exigences de la réalisation de la fonction sociale de la propriété rurale. Il est possible d'y ajouter encore l'article 200, VII – qui lie la protection de la santé à l'environnement, y compris celui du travail et l'article 216, V- qui porte les ensembles urbains et les sites de valeur historique à la condition de patrimoine culturel brésilien.

On peut dire, utilisant encore un commentaire du ministre Benjamin qui, avec cet ensemble de dispositifs constitutionnels environnementaux, le Brésil «a sauté du stade de la misère écologico-constitutionnelle, propre aux constitutions libérales antérieures, à un autre qui, de façon adéquate, peut être qualifié d'opulence écologico-constitutionnelle»<sup>348</sup>

#### 1.4 Caput de l'article 225 – prévision d'un droit humain fondamental

Le développement du Droit de l'Environnement, comme nouvel instrument de la protection l'environnement nécessaire à la santé humaine et à la vie est, naturellement, lié à la reconnaissance de valeurs fondamentales<sup>349</sup> généralement consacrées dans les déclarations de droits et libertés publiques et, comme le montre bien le professeur Prieur, “plus qu'un droit de

---

<sup>347</sup> BENJAMIN, op. cit.

<sup>348</sup> BENJAMIN, op. cit. p. 86

<sup>349</sup> Le droit à un environnement sain est interdépendant et indissociable des valeurs fondamentales que sont la paix et la primauté du droit, le respect de la dignité humaine et des droits de l'homme, l'équité intergénérationnelle et la cohésion sociale. Cf. PRIEUR, M. CO-DBP (2004) 11. Projet de principes généraux relatif à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable.

l'homme au sens strict, il doit s'agir d'un droit de l'espèce qui protège à la fois l'homme et le milieu dans lequel il vit".<sup>350</sup>

La "Charte de São Paulo"<sup>351</sup> dit que "la reconnaissance du droit à un environnement équilibré comme un droit de l'homme est l'unique façon de le protéger au niveau international" et qu'il existe une relation d'interdépendance entre droits de l'homme et environnement puisque, en même temps que la protection de l'environnement est un pré-requis pour la protection des droits de l'homme, certains droits de l'homme sont pré-supposés pour la protection de l'environnement.

Ainsi, la relation entre droits de l'homme et environnement est à double sens. Le droit à un environnement équilibré est une nécessité essentielle pour l'existence et l'efficacité des droits de l'homme de même que "les droits de l'homme traditionnels dépassent les obstacles qui se placent entre les êtres humains et la protection effective de la nature (comme la pauvreté, par exemple)."<sup>352</sup>

Au plan national, selon le professeur Sarlet<sup>353</sup>, les droits fondamentaux sont attribués aux personnes par un ordre constitutionnel déterminé. Ainsi, le concept de droit fondamental est génétiquement et intimement lié à l'idée de constitution.

Les modèles constitutionnels les plus récents élèvent la tutelle environnementale à un droit fondamental. Dans la doctrine, la valeur dogmatique attribuée à ce droit n'est pas uniforme mais toutes les positions ont en commun d'inclure la protection de l'environnement dans la catégorie de droit fondamental.

Quoique non insérée dans le cinquième article, qui traite de droits et garanties fondamentales, il fait consensus que le *caput* de l'article 225 de la constitution brésilienne de 1988, prévoit un droit fondamental<sup>354</sup> à un environnement écologiquement équilibré.

---

<sup>350</sup> PRIEUR, op.cit. p. 64

<sup>351</sup> Annales du 11ème Congrès International de Droit de l'Environnement, 27/05-01/06/2007, São Paulo: Imp. Official do Estado de Sao Paulo, 2007

<sup>352</sup> Ibidem

<sup>353</sup> SARLET, I. W. *A Eficácia dos direitos fundamentais*. 8<sup>a</sup>ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007

<sup>354</sup> Odete Medauar signale que, quoique non insérée géographiquement en l'article 5° qui traite des droits et garanties fondamentaux, ce droit doit être considéré comme un droit fondamental pour plusieurs raisons, parmi lesquelles, le fait que le paragraphe 2° de l'article 5° affirme que ne s'épuisent pas là les autres droits et garanties découlant du régime et des principes adoptés par la constitution à laquelle le Brésil prend part. Voir MEDAUAR, O. *Ordenamento Ambiental Brasileiro*. In: SHIMADA KISHI A. S.; TELES DA SILVA. S.; PRADO SOARES, V. (orgs). *Desafios do Direito Ambiental no século XXI estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005

De la sorte, par voie de norme constitutionnelle, l'environnement est haussé au point maximal de l'ordre juridique puisque la protection de l'environnement est présumée à la satisfaction d'une autre valeur fondamentale: le droit à la vie<sup>355</sup>

Benjamin<sup>356</sup> rappelle qu'à parler de l'environnement comme d'un droit fondamental, on se trouve face à un droit d'application directe au sens prescriptif et pas seulement programmatique, qui vaut pour lui-même, sans dépendance de la loi. La réglementation ultérieure pour le législateur ordinaire aidera seulement à densifier son exécution puisque ce droit fondamental relie, depuis toujours, toutes les entités publiques et privées. Thèse approuvée par la Jurisprudence quand elle affirme: «Ainsi, les droits fondamentaux assurés par la Constitution engagent directement au-delà des pouvoirs publics, étant orientés aussi vers la protection des particuliers face aux pouvoirs privés »<sup>357</sup>

#### 1.4.1 Le caractère anthropocentrique de l'article 225

Selon le professeur Paulo Afonso Leme Machado<sup>358</sup> l'article 225 est anthropocentrique, c'est le premier principe de la déclaration de Rio qui a ratifié cette position en déterminant que "les êtres humains constituent le centre des préoccupations liées au développement durable"; mais, dans ses paragraphes, l'article 225 équilibre l'anthropocentrisme et le biocentrisme (dans les paragraphes 4 et 5 ainsi que dans les incises I,II,III, et VII du paragraphe 1er) ayant le souci d'intégrer et d'harmoniser les humains et leur écosystème.

Pour Morato Leite, il n'est pas possible de concevoir un environnement hors d'une vision de caractère anthropocentrique, puisque sa protection juridique dépend d'une action humaine. En même temps, il plaide pour le dépassement des limites de l'anthropocentrisme classique défendant ce qu'il appelle un "anthropocentrisme élargi" qui "protège l'environnement pour ce qui est de sa capacité d'exploitation pour l'usage de l'homme, mais aussi pour ce qui est du bien environnemental, de façon autonome, pour entretenir l'équilibre écologique et sa capacité fonctionnelle."<sup>359</sup>

<sup>355</sup> MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 213

<sup>356</sup> BENJAMIN, 2007 op. cit.

<sup>357</sup> Recours extraordinaire 201819/RJ – Rapporteuse Ministre Ellen Grace – Publié au DJ 27-10-2006 PP-00064 aussi disponible sur <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia> consulté le 6/09/2007

<sup>358</sup> LEME MACHADO, P. A. 2004, op. cit.

<sup>359</sup> MORATO LEITE, J. R. *Novas tendências e possibilidades do Direito Ambiental no Brasil*. In: WOLKMER A. C. et MORATO LEITE J. R. (org). Os «Novos» Direitos no Brasil: Natureza e Perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 221

La question de l'opposition anthropocentrisme - biocentrisme provoque un grand débat. Nous préférons nous rapporter à la position défendue par Michel Löwy pour qui "il n'y a aucune nécessité à partir en guerre contre l'humanisme ou l'"anthropocentrisme" pour voir dans la défense de la biodiversité ou des espèces animales en voie d'extinction une exigence éthique et politique".<sup>360</sup> De fait, le combat pour sauver l'environnement qui est nécessairement le combat pour un changement de civilisation est, surtout, un impératif humaniste.

Nous allons maintenant passer à une espèce de «découpage» du *caput* de l'article 225<sup>361</sup> pour, en analysant le contenu de chaque partie, tenter de reprendre sa signification en un tout.

#### 1.4.2 Caput de l'article 225: du tout aux parties

Beaucoup a été déjà écrit et, par la richesse des possibilités d'interprétation, nous supposons que beaucoup reste à écrire sur le *caput* de l'art. 225 de la Constitution Fédérale, où s'inscrit la norme matrice, révélatrice du droit de tous à un environnement écologiquement équilibré et à une qualité de vie saine.

Les termes mêmes de ce *caput* sont:

Tous ont droit à un environnement écologiquement équilibré, en tant que bien commun à l'usage du peuple, essentiel à une qualité de vie saine; le devoir de le défendre et de le préserver au bénéfice des générations présentes et futures incombe aux pouvoirs publics et à la collectivité.

##### 1.4.2.1 Tous ont droit...

La verbalisation de la norme constitutionnelle est donnée par l'usage du vocable "Tous". Mais quels tous? Dans une première interprétation, restrictive, ce seraient tout juste les brésiliens et étrangers résidents dans le pays. Mais, de façon différente, Herman Benjamin soutient que la meilleure compréhension est celle qui garantit à toute personne, résidente ou non au pays, le bénéfice d'un tel droit. Selon le ministre, «il n'y a pas là offense à la souveraineté, puisque cette interprétation est tirée d'une vision holistique et universaliste de l'environnement, établie au fur et à mesure des années dans les traités internationaux, approuvés et ratifiés par le Brésil».<sup>362</sup>

<sup>360</sup> LÖWY, M. *Ecologia e Socialismo*. São Paulo: Cortêz, 2005. p. 73

<sup>361</sup> Annexé, dans son intégralité, à la fin de la thèse. Cf. Annexe 1

<sup>362</sup> BENJAMIN, op. cit. p.105

Le professeur Leme Machado ajoute que le droit à un environnement écologiquement équilibré est à chacun, comme personne humaine, et, en même temps, ce droit de chaque personne n'est pas seulement à elle, étant "trans-individuel". Pour cette raison, l'environnement entre dans une catégorie d'intérêt diffus, ne s'épuisant pas en une seule personne, mais se déploie pour une collectivité indéterminée, trouvant son cadre dans une nouvelle dimension du droit qui inclut une dimension subjective et collective. Il ajoute encore que «la locution "tous ont droit" crée un droit subjectif, opposable, *erga omnis*, qui est considéré pour l'exercice de l'action populaire environnementale (prévue à l'art.5, LXXIII de la Constitution Fédérale)»<sup>363</sup>

#### 1.4.2.2 à un environnement écologiquement équilibré...

Nous croyons qu'il convient ici de faire deux parties: la première pour analyser ce qu'est l'«environnement»<sup>364</sup> et la seconde pour étudier le sens de la qualification «écologiquement équilibré».

Commençons par la définition de l'environnement (le milieu ambiant, en brésilien), qui est une notion polysémique, utilisée de différentes façon, selon le champ de l'étude. Il reste que, bien souvent, dans un même champ, juridique par exemple, la compréhension de ce qui serait l'environnement souffre des variations. Dans le droit de l'Environnement, national autant qu'international, de nombreuses définitions peuvent être trouvées<sup>365</sup>.

Au Brésil, pour se dénommer «milieu ambiant» (environnement) l'expression est considérée par certains comme un pléonisme, puisque le terme «ambiant» serait inclus dans le concept de «milieu». De sorte que l'expression milieu ambiant est consacrée par la législation et popularisée.

La loi 6938 de 1981, en son article 3e, définit l'environnement comme «l'ensemble de conditions, lois, influences et interactions d'ordre physique, chimique et biologique, qui permet, abrite et régit la vie sous toutes ses formes». Cette définition est aussi la cible de

<sup>363</sup> LEME MACHADO, P. A., 2004, op. cit. p.108

<sup>364</sup> Nous travaillerons avec la notion donnée par législation brésilienne sans oublier que la notion d'«environnement» n'est pas une notion globale telle qu'elle puisse être conçue partout de la même manière», ayant à prendre en considération les facteurs culturels dans sa conception. DI CASTRI, F. *Les quatre piliers du développement durable*. Nature et Ressources, 1995, vol.31 n°3

<sup>365</sup> On peut citer comme exemple de définition donnée à l'environnement celui de la Convention de Lugano du 21 juin 1993 qui, en son article 2-10, détermine que l'environnement comprend: «les ressources naturelles abiotiques et biotiques, telles que l'air, l'eau, le sol, la faune et la flore et l'interaction entre les facteurs; les biens que composent l'héritage culturel et les aspects caractéristiques du paysage». Recueil Francophone des Traités et Textes Internationaux en Droit de l'Environnement. Bruxelles: Bruylant-Uref, 1998. p. 506

critiques par ceux qui comprennent qu'elle est restreinte à l'environnement naturel, sans considérer l'environnement culturel, artificiel, et l'environnement de travail<sup>366</sup>.

Prenant comme exemple d'autres définitions, nous trouvons substantiel le texte du paragraphe 29 de l'avis consultatif du 8 juillet 1996 de la Cour Internationale de Justice<sup>367</sup>, quand elle affirme que "l'environnement n'est pas une abstraction mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé pour les générations à venir" pour établir que l'environnement est l'espace concret où vivent les êtres humains et pour rapporter les conditions de cet espace à la qualité de vie et à la santé.

Quant au signifié d'«écologiquement équilibré», la loi de politique environnementale qui définit l'environnement, ne définit pas, directement, un «environnement écologiquement équilibré» mais, il est sous-tendu qu'il s'agit d'un environnement non dégradé ; la dégradation de la qualité de l'environnement est définie à l'article 3 de cette loi comme "l'altération adverse des caractéristiques de l'environnement» (art. 3, V, de la loi 6938/81).

Pour Herman Benjamin, le sens utilisé par la constitution «équilibre écologique» est celui d'un système dynamique, l'objectif du droit de l'environnement n'étant pas «de fossiliser l'environnement mais d'assurer qu'un état dynamique d'équilibre tel qu'au sein duquel se déroulent les phénomènes naturels soit conservé, laissant la nature suivre son propre cours»<sup>368</sup>. Le professeur Leme Machado<sup>369</sup> s'inscrit dans cette ligne, affirmant que l'équilibre ne signifie pas une inaltérabilité permanente des conditions naturelles mais l'harmonie des différents éléments qui composent l'écologie.

#### 1.4.2.3 bien commun à l'usage du peuple...

---

<sup>366</sup> Dans la classification de plusieurs auteurs, l'environnement naturel serait composé de l'atmosphère, des eaux intérieures, superficielles et souterraines, les estuaires et le territoire maritime, le sol, le sous-sol, les éléments de la biosphère, sans parler de la flore, de patrimoine génétique et de la zone côtière (article 225 de la CF), l'environnement culturel serait intégré par les biens de nature matérielle et immatérielle, les ensembles urbains et les sites de valeur historique, paysagers, artistiques, archéologiques, paléontologiques, écologiques et scientifiques (articles 215 et 216 de la CF); l'environnement artificiel serait composé des équipements urbains, des édifices communautaires (archives, registre, bibliothèque, pinacothèque, musée et installation scientifique ou similaire - article 21,XX ; 182 et le 225 de la CF) et l'environnement de travail traiterait de la protection de l'homme et de son lieu de travail comme l'observation des normes de sécurité (200,VII -VIII et 7° XXII de la CF) Voir SIRVINSKAS, L. P. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2003 et FIORILLO, C. A. P. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003

<sup>367</sup> Avis consultatif CIJ, 8 juillet 1996, Licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires, Rôle général No. 95

<sup>368</sup> BENJAMIN, op. cit. p. 107

<sup>369</sup> LEME MACHADO, P. A. 2004 op.cit.

Le professeur Paulo Afonso Leme Machado<sup>370</sup> précise que le code civil brésilien de 1916 avait déjà inséré la notion de «bien commun à l'usage du peuple» (art. 66-I) en se référant aux biens suivants: la mer, les fleuves, les routes, les rues et les places- les plages ont également été insérées dans cette liste par la loi 7.661 de 1988. Dans son article 225, la Constitution donne une nouvelle dimension aux biens communs à l'usage du peuple en y incluant l'environnement dans sa globalité faisant que le vieux concept ne disparaît pas, mais qu'il s'en trouve élargi.

Cette nouvelle dimension donnée par l'article 225 au concept d'environnement se reflète dans le concept de propriété qui prend une fonction sociale et environnementale (art. 5-XXIII, art. 170-III et VI) en tant que fondement de la gestion de l'environnement, dépassant la distinction stricte entre propriété privée et propriété publique.

#### 1.4.2.4 essentiel à une qualité de vie saine ....

Selon Prieur le terme qualité de vie fut utilisé, pour la première fois, dans son sens actuel par Bertrand de Jouvenel en l'année 1958: "le problème essentiel à mes yeux, c'est que les formes futures du progrès doivent porter sur la qualité de la vie"<sup>371</sup>. Pour l'auteur, la qualité de vie est devenue une sorte de complément nécessaire à l'environnement qui peut exprimer tout autant la recherche d'un qualificatif (niveau de vie), que de montrer que l'environnement ne traite pas seulement de la nature, mais aussi de l'homme au sein de ses liens sociaux de travail ou de loisir.

Pour le professeur Leme Machado<sup>372</sup> la constitution après avoir proclamé un environnement écologiquement équilibré a fait le lien avec la santé et les constituants pourraient avoir créé seulement un droit à un environnement sain, sans se référer à la qualité de vie; pour cet auteur "la qualité de vie paraît plus progressiste".

Il nous semble que la qualité de vie est la finalité majeure du droit à un environnement écologiquement équilibré; la grande question est de savoir ce que sera la qualité de vie.

---

<sup>370</sup> LEME MACHADO, P. A. *L'environnement et la Constitution brésilienne* In: Cahiers du Conseil constitutionnel, 2003 n° 15 disponible sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc15/env7.htm> consulté le 09/12/2007

<sup>371</sup> PRIEUR, op.cit. p. 4

<sup>372</sup> LEME MACHADO, P. A. *L'environnement et la Constitution brésilienne* In: Cahiers du Conseil constitutionnel, 2003 n° 15, op.cit.

Selene Herculano<sup>373</sup>, parlant de la qualité de vie et de ses indicateurs se demande: qu'est-ce exactement la qualité de vie et quel serait le degré de priorité de cette discussion dans un pays où les nécessités de millions de personnes ne sont pas satisfaites? La qualité de vie serait-elle par trop subjective pour qu'elle puisse se constituer en objet d'étude? Serait-ce une question purement adjectivale, de degré, une valeur simplement subjective, extérieure, cependant au champ scientifique? A ces questions, nous ajoutons celle-ci: comment définir, du point de vue juridique, ce que serait la "qualité de vie"?

Édis Milaré affirme que, dans le *caput* de l'art. 225, le législateur constituant a ajouté un nouveau droit fondamental de la personne humaine "orienté vers la jouissance de conditions de vie adaptée à un environnement sain ou dans l'énoncé de la loi «écologiquement équilibré»".<sup>374</sup> La reconnaissance du droit à un environnement sain se présente, en fait, comme une extension du droit à la vie, sous l'angle soit de l'existence physique même ou la santé des êtres humains, soit de la dignité de cette existence, la qualité de vie, «qui fait qu'il vaille la peine de vivre».

Sirvinkas<sup>375</sup> lui aussi défend la thèse que, quoique la qualité de vie ne soit pas explicitement insérée à le cinquième article de la Constitution Fédérale, il s'agit d'un droit fondamental qui doit être atteint par le Pouvoir Public et par la collectivité.

Pour Fiorillo<sup>376</sup>, la conception de "essentielle la saine qualité de vie" liée au droit de l'environnement, a comme objectif la tutelle de l'être humain, et de manière immédiate, d'autres valeurs qui venaient aussi d'être établies dans la Constitution Fédérale. Selon l'auteur, il faut comprendre ce qui est essentiel, adoptant une grille minimale d'interprétation de l'art. 225 de la Constitution Fédérale, qui ne peut être dissocié de l'article premier, qui traite du principe de dignité de la personne humaine, combiné avec le sixième article, qui fixe, dans le champ des droits sociaux, un seuil minimum vital établissant les droits suivants: droit à l'éducation, à la santé, au travail, au logement, au loisir, à la sécurité, à la protection, à la maternité et à l'enfance, et, dans les cas de détresse, à l'assistance.

La loi 8080 de 1990, loi organique de la santé, postérieure à la Constitution de 1988, en son troisième article, place parmi les facteurs déterminants et conditionnants de la qualité de

---

<sup>373</sup> HERCULANO, S. *A Qualidade de Vida e seus Indicadores*. Revista Ambiente e Sociedade, Campinas, 1998, ano I n° 2, p. 77-99

<sup>374</sup> MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 95

<sup>375</sup> SIRVINKAS, L. P. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2003

<sup>376</sup> FIORILLO, C. A. Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003

vie ou d'un environnement équilibré, avec le droit au logement avec tout à l'égout, au travail, au revenu, à l'éducation, au transport, tout comme au droit à l'accès aux services essentiels.

Il est bien vrai que l'approfondissement de cette discussion nous amènerait à reprendre la question des «nécessités» associée à la question de la qualité de vie: quelles sont les nécessités qui doivent être prioritairement satisfaites pour pouvoir avoir une vie de qualité? Quels sont les indicateurs de qualité de vie et qui choisit ces indicateurs? Nous en viendrions à reprendre le débat sur le développement en l'associant à la question de la qualité de vie.

En réalité il est très difficile de parvenir à un concept ou à une définition d'un contenu juridique de la «qualité de vie» vu l'ensemble de critères de caractère objectif ou subjectif que renferme cette notion. En vérité, la qualité de vie est liée à un ensemble d'indicateurs où la qualité environnementale est à peine l'un d'entre eux ou, en d'autres termes, "qualité de vie" est associée à un ensemble de droits où le droit à un environnement écologiquement équilibré n'est qu'un d'entre eux.

D'une façon ou d'une autre, même s'il n'y a pas de définition juridique qui, de manière objective, définisse ce que serait la "qualité de vie", tant la Constitution (dans l'interprétation proposée par Fiorillo) que la Loi Organique de Santé présentent quelques indicateurs.

#### 1.4.2.5 le devoir de le défendre et de le préserver incombe aux pouvoirs publics et à la collectivité.....

Le texte emploie des figures génériques comme "pouvoir public" et "collectivité" comme étant celles qui sont obligatoires pour préserver et défendre l'environnement. Le professeur Leme Machado<sup>377</sup> met en garde sur ce que les Pouvoirs publics ne signifie pas seulement le pouvoir exécutif mais englobe le pouvoir législatif et le judiciaire puisque, comme l'établit l'article 2° de la Constitution Fédérale, ce sont les trois pouvoirs de l'Union.

A la collectivité revient aussi le devoir de défendre l'environnement et c'est là un appel aux groupes sociaux qui recouvrent ce que l'on nomme société civile (article 58, II) dont la présence et l'activité dans la défense de l'environnement se révèle comme une des marques caractéristiques du nouveau droit de l'environnement.

---

<sup>377</sup> LEME MACHADO, P. A. 2004 op.cit.

Benjamin justifie cette responsabilité solidaire du pouvoir public et des citoyens dans la défense de l'environnement en signalant que la construction d'un modèle durable est une tâche qui n'incombe pas seulement à l'Etat; les défis associés à ce changement de paradigme doivent être imputés à quelqu'un et, pour cette raison, la norme constitutionnelle "étend ses tentacules à tous les citoyens partenaires du pacte démocratique convaincue que c'est seulement ainsi que l'on arrivera à la durabilité écologique".<sup>378</sup>

Morato Leite avertit que «le bien environnemental ne peut être étiqueté comme un bien public, devant, au contraire, être considéré comme un bien d'intérêt public dont l'administration, l'usage et la gestion, doit être partagé et solidaire avec toute la communauté»<sup>379</sup> ce qui exige une énorme discussion publique visant la garantie du droit aux intéressés. Ainsi, tout problème de politique environnementale ne pourra être résolu quand sera reconnue l'unité entre les citoyens, l'état, lieu et environnement, et garantis les instruments d'action communs.

#### 1.4.2.6 au bénéfice des générations présentes et futures.

En analysant, plus tôt, le contenu du concept officiel donné par le Rapport Brundtland au développement durable la question de l'équité intra et intergénérationnelle a été posée.

L'article 225 consacre l'éthique de solidarité entre les générations puisque, comme le rappelle le professeur Paulo Afonso Leme Machado, «les générations présentes ne peuvent utiliser un environnement en fabriquant la rareté et la débilite pour les générations à venir»<sup>380</sup>. Le professeur signale aussi que ce principe a créé un nouveau type de responsabilité juridique : la responsabilité environnementale entre générations, mais, dans le même temps, il met en garde sur le fait que l'insertion d'un principe si englobant et si prospectif que celui-là peut-être sujet à critique en raison de la difficulté de sa mise en œuvre.

François Ost fait aussi allusion aux obstacles qui s'opposent à une prise en compte des générations futures sur les plans éthique, juridique et politique en fonction du «modèle éthique «contractualiste» qui ne conçoit obligations qu'entre sujets approximativement égaux et engagés dans des rapports d'échange synallagmatiques, alors qu'il est question ici d'élargir la communauté éthique à des sujets à venir» ou encore en fonction de la «'myopie temporelle'

---

<sup>378</sup> BENJAMIN, op.cit., p.113

<sup>379</sup> MORATO LEITE, op.cit., p.197

<sup>380</sup> LEME MACHADO, P.A. 2004, op.cit., p.116

de notre époque, qui se traduit à la fois par une amnésie à l'égard du passé, même proche, et par une incapacité à nous inscrire dans un futur sensé.»<sup>381</sup>

Morato Leite<sup>382</sup> fait aussi observer que la doctrine environnementale nationale est assez pauvre quant à la production scientifique sur le thème de l'équité et de la responsabilité intergénérationnelle mais qu'il existe quelques travaux qui cherchent à mettre en évidence sa relation directe avec l'application du principe de précaution, puisque ce principe, est déjà lié aux concepts d'éloignement du péril et d'insécurité des générations futures, tout comme celui de durabilité environnementale des activités humaines.

Jean-Marie Harribey<sup>383</sup> fait une remarque importante qui nous invite à réfléchir sur la question de l'équité intra- et inter-générationnelle reliée à une théorie de justice, quand il se demande: quelle est la différence, du point de vue philosophique et politique, à admettre que la vie s'éteindra dans cent mille ou cent millions d'années?

L'auteur risque l'hypothèse qu'aucune pensée humaine ne peut se projeter en ce temps et, pour cette raison, nous parlons d'une équité intergénérationnelle qui n'a pas de sens si elle n'est pas appuyée sur la construction d'une équité intra-générationnelle, c'est-à-dire, le souci du futur ne peut prendre un sens qui ne soit celui de rechercher la justice, ici et maintenant, puisque le souci des générations futures est un objet complètement abstrait.

Ainsi, le souci des générations futures au sein des sociétés humaines concrètes, comme nous le savons, ne peut avoir de sens qui n'ait pour objectif de vaincre l'injustice aujourd'hui et de reconstruire, dès maintenant, la justice, l'équité intra-générationnelle est l'unique condition pour que l'équité intergénérationnelle puisse être possible. Cette conception amène Harribey à se prononcer pour la nécessité d'une théorie critique de la justice puisque, dans sa vision, c'est l'un des points faibles de l'œuvre de John Rawls et, d'une certaine façon, de tous ceux qui proposent les principes d'une société juste, mais sans une critique de l'existence de l'ici et maintenant.

---

<sup>381</sup> OST, F. *Comment penser la durabilité dans une culture instantanéiste?* In: Le développement durable, de l'utopie au concept. Issy les Moulineaux: Elsevier, 2001. p. 85-96. p. 91

<sup>382</sup> MORATO LEITE, op.cit.

<sup>383</sup> HARRIBEY, J.-M. *Rapports sociaux et écologie: hiérarchie ou dialectique?* Congrès Marx International IV: Guerre impériale, guerre sociale Université de Paris-X Nanterre – Sorbonne du 30 au 2 octobre 2004. Atelier Ecologie : Capitalisme, environnement, développement. Conférence disponible sur <http://www.canalc2.tv/video.asp?idvideo> consulté le 10/11/2007.

C'est avec cette interprétation qui fut faite, par parties, de l'article 225 que nous faisons une analyse plus détaillée et la présentation de plusieurs questions sur son contenu, mais évidemment, sa véritable interprétation exige une contextualisation puisqu'une norme isolée n'exprime pas tout son contenu normatif, comme l'illustre Eros Grau se référant au principe d'unité de la constitution: «la constitution ne s'interprète pas par bribes ou par morceaux».<sup>384</sup>

#### 1.5 de toutes les parties et des parties au tout: principe de l'unité de la constitution

La Constitution est le texte juridique qui établit la structure et la conformation de l'Etat et de la société, ceci étant, les normes constitutionnelles sont le fruit de la volonté unitaire du Pouvoir Constituant, étant produites simultanément, ne pouvant, pour autant, être comprises ponctuellement, en dehors de l'ordre juridique constitutionnel mais comme « des préceptes intégrés dans un système unitaire de normes et principes »<sup>385</sup>.

Ainsi, cette relation d'interdépendance des normes constitutionnelles doit orienter le travail d'interprétation puisque le principe d'unité oblige l'interprète à considérer la constitution en sa globalité et à rechercher à harmoniser les espaces de tension existant entre les normes constitutionnelles à concrétiser.

En vérité, le travail interprétatif basé sur le principe de l'unité constitutionnelle a pour objectif de produire un équilibre, dénommé optimisation par Konrad Hesse<sup>386</sup>. Pour l'auteur, tout en produisant un équilibre, l'optimisation impose des limites à une norme constitutionnelle déterminée, sans nier en bloc son efficience. Cet équilibre est atteint à l'aide de la pondération de valeurs, menée au cas par cas, sans direction unique ou prédéterminée.

Pour Luís Roberto Barroso<sup>387</sup> le processus interprétatif doit avoir son départ dans les principes constitutionnels que sont les normes juridiques qui dépeignent l'idéologie de la constitution, ses fins et fondements élémentaires s'imposant en instruments précieux pour une herméneutique constitutionnelle adéquate. Les principes constitutionnels sont la base de tout

<sup>384</sup> GRAU, E. R. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2<sup>e</sup> ed. São Paulo: RT, 1991

<sup>385</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7<sup>e</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2007. p. 226

<sup>386</sup> HESSE, K. *Escritos de Derecho Constitucional*. 2<sup>e</sup> ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992. p. 49-50

<sup>387</sup> BARROSO, L. R. et BARCELOS, A. P. de Barcellos. *O Começo da História. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*. Revista de Direito da Câmara Municipal de vereadores do Rio de Janeiro. Ed. de 2003. p.91-134. Aussi disponible sur <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003>

le système constitutionnel et, c'est à partir de ceux-ci que le texte constitutionnel prendra forme et se solidifiera, donnant cohésion et unité au texte et aux normes constitutionnelles.

Selon Barroso, explicites ou implicites, les principes adoptés par la république fédérative du Brésil doivent être respectés et orienter tout le système constitutionnel, pour une meilleure application et interprétation de sa lettre.

C'est dans cette conception que nous reprendrons le thème du développement durable comme principe dans le contexte de la Constitution brésilienne de 1988.

## **CHAPITRE 2 LE PRINCIPE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LA CONSTITUTION BRESILIENNE DE 1988**

Selon le professeur Alexandre Kiss, au cours des dernières décennies il « est devenu impossible de parler de l'environnement, et plus spécialement du droit de l'environnement, sans les situer dans le contexte général du développement durable », plaçant de cette façon le Droit de l'Environnement dans un contexte ou avec un objectif, qui est celui du développement durable. C'est le professeur Michel Prieur<sup>388</sup> qui signale qu'à partir de la conférence de Rio, développement durable et Droit de l'Environnement sont "interchangeables" et qu'environnement et développement durable sont distincts et complémentaires puisque les deux concepts possèdent un lien puissant et complexe avec les droits de l'homme.

Il est patent que les innombrables atteintes à l'environnement qui ont amené des conséquences néfastes aux êtres humains ont servi à renforcer ce lien entre développement durable et Droit de l'Environnement, dans la mesure où l'on ne pouvait pas obliger les Etats à renoncer à leur développement, il était nécessaire, dans le champ juridique, d'établir des normes au développement visant à la protection de l'environnement. Pour cette raison, nous entendons que le développement durable peut être considéré «le principe fondateur» du Droit de l'Environnement.

Nous allons maintenant voir comment se positionne ce «concept/objectif/principe» dans la constitution brésilienne de 1988 et, d'une certaine manière, poursuivre l'élaboration d'une réponse sur son statut juridique.

---

<sup>388</sup> PRIEUR, M. *Droits de l'homme à l'environnement et développement durable*. 10<sup>o</sup> Congresso Internacional de Direito Ambiental, 2006, São Paulo

## 2.1 Développement durable: revenant au concept

Commençons par reprendre le concept connu, «officiel» du développement durable présenté dans le Rapport Brundtland pour voir plus tard comment il est adopté par la législation brésilienne. De fait, nous avons vu que la consécration du concept de développement durable s'est produite lors de Rio-92, alors que la constitution brésilienne est de 1988, donc antérieure à la conférence. D'autre part, nous ne pouvons oublier que ce principe était déjà implicite dans les articles 5 et 8 de la conférence de Stockholm.

Avant même la constitution, la loi de politique environnementale, qui date de 1981, en son article 4°, incise I, établit que "la Politique Nationale de l'Environnement visera à la compatibilité du développement économique-social avec la préservation de la qualité de l'environnement et de l'équilibre écologique". Même sans faire directement référence au concept de développement durable cet article introduit déjà le triangle économique-social-environnement ou, selon la Déclaration de Johannesburg adoptée par la Sommet mondial sur le développement durable de 2002, les trois piliers sur lesquels reposent le développement durable.

La constitution de 1988 ne mentionne pas explicitement le développement durable comme le fait la charte française de l'environnement, en son préambule et en son article 6, déjà cité antérieurement.

En compensation, le développement durable est considéré par beaucoup comme un principe constitutionnel implicite.

## 2.2 Le développement durable comme principe constitutionnel implicite

Du fait que le Droit n'est pas épuisé par la loi<sup>389</sup>, dans l'ordre juridique il existe des normes qui ne sont pas écrites, dénommées principes implicites qui, bien que n'étant pas énoncés dans le texte, peuvent se trouver dans l'ordre juridique par le processus d'interprétation et de concrétisation (sentences et arrêts) des autres normes constitutionnelles exprimées. Comme l'affirme Carlos Sundfeld « les principes ne sont pas toujours inscrits

---

<sup>389</sup> Le Tribunal Supérieur de Justice a ainsi compris que "le droit ne s'épuise pas dans la loi. Le pouvoir judiciaire, parce qu'il doit exécuter la norme juste, prend aussi en compte les principes juridiques". STJ, EDAGA n° 100787/SP, 6<sup>a</sup> T., rapp. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, DJ 19/12/1997

explicitement en tout texte normatif. Fréquemment ils sont tout juste implicites, se révélant nécessaire en les dévoilant”.<sup>390</sup>

La Constitution Brésilienne de 1988 reconnaît expressément l’existence des principes juridiques non-exprimés en son art. 5<sup>o</sup>, § 2<sup>o</sup>- dispositif connu comme clause de réserve et la jurisprudence de la Cour Suprême le reconnaît ainsi:

Les principes peuvent être ou non explicités en normes. Souvent, ils ne sont même énoncés par texte réglementaire. Ils découlent en tout de l’ordre juridique. Ils se trouvent enserrés, implicites dans le système, infiltrant les différentes normes régissant une matière donnée. Le seul fait qu’un principe ne figure pas dans le texte constitutionnel, ne signifie pas qu’il n’ait jamais relevé de la qualité de principe. (...) Les principes généraux de droit existent par leur force propre, indépendamment de figurer en un texte législatif. Le fait de figurer en un texte constitutionnel ou légal ne leur retire pas le caractère de principe.<sup>391</sup>

C’est comme un principe constitutionnel implicite que la professeure Cristiane Derani, une des références dans le champ du Droit Economique et de l’Environnement au Brésil, défend le développement durable.

Durant le “I Séminaire International d’Etat Socio-environnemental”<sup>392</sup> Derani fit une défense véhémente du développement durable en tant que principe juridique et comme un droit fondamental, commençant son intervention en affirmant: “J’aimerais commencer en disant que le développement durable est un principe juridique de Droit brésilien». Elle allait plus loin en affirmant que «le développement durable est un principe juridique et un droit fondamental – c’est là ma thèse». Elle terminait par cette question: «et pourquoi suis-je si assurée en faisant cette affirmation, alors que n’existe pas l’expression développement durable dans le texte constitutionnel?»

La professeur expliquait que même si le concept n’était pas exprimé dans la Constitution, il s’agit d’un principe juridique implicite, rappelant la leçon de son professeur Eros Grau pour lequel la constitution ne peut être «lue par bribes» et les dispositifs constitutionnels ne sont pas des « tiroirs qui s’ouvrent et se ferment», mais la constitution est un texte cohérent et coordonné et, c’est seulement à partir d’une lecture complète que l’on peut vérifier les vraies valeurs qui y sont présentes.

<sup>390</sup> SUNDFELD, C. A. *Fundamentos do direito público*. 4<sup>e</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p149

<sup>391</sup> STF, Recurso extraordinário n° 160.381/SP, 2<sup>a</sup> Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, RTJ 153/1.030

<sup>392</sup> Tenu à Porto Alegre dans les locaux de la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC- RS) du 23 au 25 mai 2007. La thématique développée par Derani fut “*Droits fondamentaux et Développement Durable*” – les citations directes sont tirées d’un CD de la Conférence (matériel sans catalogue)

C'est aussi dans l'ouvrage de référence «Droit de l'Environnement Economique» l'auteure défend la position selon laquelle «autant la Constitution ne peut être interprétée par morceaux, comme les politiques, économiques ou environnementales ne sont pas les livres différents d'une bibliothèque, manipulés chacun à leur tour selon l'intérêt et la convenance du lecteur»<sup>393</sup> et c'est selon cette conception qu'elle propose, conformément à ce que nous avons déjà vu au chapitre antérieur, l'interrelation des objets traités par les articles 170 et 225 de la constitution fédérale.

L'article 170, comme nous l'avons vu, place parmi les principes de l'ordre économique la défense de l'environnement ce qui, pour Derani, veut dire que toute activité économique doit être écologiquement, socialement et économiquement durable «c'est le précepte de l'article 170 de la constitution qui inaugure l'ordre économique». Quant à l'article 225 qui garantit le droit à une vie de qualité aux générations présentes et futures la professeur Derani demande:

Qu'est-ce que ce droit sinon le droit au développement durable? Le droit de vivre aujourd'hui avec une qualité de vie, de façon que, les générations futures puissent jouir du même droit n'est rien d'autre que la traduction officielle du concept de développement durable contenu dans le rapport Brundtland. La définition du rapport réapparaît dans la forme constitutionnelle, elle apparaît de façon prescriptionnelle et obligatoire – c'est la traduction juridique du concept de développement durable exprimé par le rapport Brundtland.<sup>394</sup>

Lors du même évènement, le professeur Vasco Pereira da Silva,<sup>395</sup> de l'Université de Lisbonne, a aussi défendu que le développement durable est un principe juridique et a insisté sur la nécessité de sa “densification”.<sup>396</sup>

La défense du développement durable en tant que principe constitutionnel peut être illustrée par la jurisprudence, prenant en comme exemple la décision du STF :

LA NECESSITE DE PRESERVATION DE L'INTEGRITE DE L'ENVIRONNEMENT (CF, ART. 225): LE PRINCIPE DU DEVELOPPEMENT DURABLE COMME FACTEUR D'OBTENTION DU JUSTE EQUILIBRE ENTRE LES EXIGENCES DE L'ECONOMIE ET CELLES DE L'ECOLOGIE.

Le principe de développement durable, outre d'être imprégné d'un caractère éminemment constitutionnel, trouve un support légitimateur dans les engagements

<sup>393</sup> DERANI, C. op. cit., p. 91

<sup>394</sup> DERANI, C. I<sup>o</sup> Seminário Internacional Estado Socioambiental 23-25/05/2007 Porto Alegre, PUC/RS

<sup>395</sup> Qui a abordé le thème lors de l'évènement cité en supra “Sûreté environnementale”

<sup>396</sup> Qui, selon les termes de Canotilho, signifie “remplir, compléter et préciser l'espace normatif d'un précepte constitutionnel manquant particulièrement de concrétisation, afin de rendre possible la solution, pour ce précepte des problèmes concrets.” Voir CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7<sup>e</sup> ed..Coimbra: Almedina, 2007.

internationaux assumés par l'Etat brésilien et représente un facteur d'équilibre entre les exigences et celles de l'écologie, subordonnée, pour l'instant à l'invocation de ce postulat, quand apparaît une situation de conflit entre les valeurs constitutionnelles pertinentes, une condition incontournable, dont l'observance ne compromet ni n'évacue le contenu essentiel de l'un des droits fondamentaux les plus significatifs: le droit à la préservation de l'environnement, qui traduit bien l'usage commun de l'ensemble des personnes, à être préserver en faveur des générations présentes et futures.<sup>397</sup>

Dans la décision du Tribunal Fédéral Suprême, instance la plus élevée du pouvoir judiciaire brésilien, nous voyons la définition du développement durable comme principe juridique constitutionnel qui est aussi un support légitimateur aux engagements internationaux pris par le Brésil.

Définir le développement durable comme un principe juridique nous renvoie au débat présenté au chapitre 2 du titre 1 sur l'apport juridique du développement durable et la reprise de la question: principe juridique ou objectif politique?

### 2.3 Le développement durable: à la fois objectif, principe juridique et droit fondamental

Sur la base de la position des auteurs présentés ci-dessus et de la décision du Tribunal Fédéral Suprême brésilien, il nous semble pouvoir continuer à soutenir que le développement durable est un principe juridique.

Mais, évidemment, cela ne lui retire pas le caractère d'objectif. Ce qui n'est pas possible, comme nous l'avons mis en garde précédemment c'est, par la proximité que les normes programmatiques (que l'on dénomme aussi «normes-objectif») ont avec l'objectif des politiques de gouvernement de confondre norme juridique avec objectif politique. Nous entendons que le développement peut être envisagé du point de vue d'un objectif à atteindre dans la mise en œuvre des politiques publiques mais, en même temps, c'est un principe juridique qui balise les voies de cette mise en œuvre.

En travaillant la question de l'apport juridique du développement durable, au chapitre 2 du titre I, nous avons défendu la position selon laquelle le développement durable peut être considéré comme un principe juridique qui exerce une fonction interprétative et argumentative dans le champ de l'herméneutique juridique, et nous attribuons aussi à ce principe une fonction prospective et transformatrice. Nous voulons réaffirmer cette position,

---

<sup>397</sup> STF : ADI-MC 3540 / DF Rapporteur Ministro Celso de Mello publié au DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528. Disponible sur <http://www.stf.gov.br/imprensa/pdf/adi3540ementa>

avec celle pour qui le droit au développement en incorporant le paramètre de durabilité environnementale – puisque l'économique et le social avaient déjà été incorporés – évolue vers un droit au développement durable.

Il est évident qu'il y a une relation indissociable entre développement durable et Droit de l'Environnement qui tend à resserrer toujours plus ses liens dans la mesure où, pour atteindre l'objectif de développer avec durabilité, un ensemble de règles et de principes est nécessaire pour orienter cette action politique vers le développement. C'est là que le développement durable, tout en assumant son caractère d'objectif dans le champ politique, assume aussi un cadre juridique en tant que principe juridique orientant la décision politique.

De plus, nous savons que, sur le plan concret cette relation entre développement et environnement qui devrait être de complémentarité et d'équilibre est, dans la plupart des cas, de conflit. Comme nous l'affirmons dans l'introduction générale, la médiation politique de ce conflit doit suivre une orientation juridique et, en ce sens, que la Constitution et le Droit de l'Environnement ont fonctionné comme bornes des voies du développement pour qu'il puisse être qualifié de développement durable.

C'est à la mise en œuvre, spécialement lors des conflits advenant dans la tentative de mise en œuvre de ce principe juridico-environnemental du développement durable, que nous nous attacherons dans la deuxième partie de ce travail.

## **SYNTHESE DU TITRE IV**

### **1. Quant au Droit de l'Environnement**

A. Le Droit de l'Environnement est un droit autonome qui possède en propre un ensemble de normes et repose sur de grands principes juridiques en conservant un dialogue permanent avec les autres branches du droit et avec d'autres sciences imposant ainsi une approche interdisciplinaire.

### **2. Quant au processus de constitutionnalisation du Droit de l'Environnement au Brésil**

A. Avant même le processus de constitutionnalisation, il existait déjà au Brésil des normes qui préservaient les processus écologiques et combattaient la pollution, mais la véritable naissance du Droit de l'Environnement brésilien a lieu avec la promulgation de la loi de politique nationale de l'environnement – la loi 6. 938/1981.

B. Suivant la tendance internationale en 1988 le Brésil constitutionnalise le droit à un environnement équilibré et, dans le *caput* de l'art. 225 de la Constitution Fédérale, s'inscrit la

norme mère, révélatrice du droit de tous à un environnement écologiquement équilibré et à une qualité de vie saine, avec la qualification de droit fondamental.

### 3. Quant au développement durable comme principe constitutionnel

A. Le développement durable est un principe constitutionnel implicite qui affleure, spécialement, de la lecture combinée des articles 170 et 225 de la constitution fédérale.

B. Le Tribunal Fédéral Suprême brésilien définit le développement durable comme un principe constitutionnel qui trouve un support légitime dans les engagements internationaux pris par le Brésil.

## CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La conclusion de cette première partie n'a pour objet de reprendre tous les éléments présentés dans les synthèses finales de chaque titre. Nous voulons tout juste, en un bloc unique et en un enchaînement, présenter quelques idées développées jusqu'ici et nous voudrions que cet enchaînement nous amène, de manière claire et objective, à la seconde partie de ce travail.

Malgré l'existence de théories anti-développement, une fois évalué dans ses aspects qualitatifs et quantitatifs, on aura pu constater que le développement est un concept qui présente, pour la grande majorité, un caractère positif.

Comprendre le développement comme un processus où la croissance économique est tout juste un de ses éléments constitutifs et non son synonyme lui attribuant ainsi un caractère positif, ne signifie pas nier complètement les critiques anti-développement puisque, en ce moment, les modèles de développement sont calqués sur la croissance économique et tournés vers un mode de consommation qui vise à satisfaire, non pas les nécessités réelles des êtres humains, mais les nécessités créées par le marché, sans prendre en considération la finitude des ressources naturelles.

D'autre part, les théories dites de décroissance, tout en présentant une juste critique d'une croissance indéfinie, ne présentent pas, dans la vision des auteurs ici étudiés, une réponse aux grands problèmes qui affectent, spécialement, les pays pauvres où ne sont même pas satisfaites les nécessités élémentaires de la majeure partie de leur population et où, là, un temps de croissance économique se fait nécessaire.

De la sorte, conformément à l'argumentation de Harribey<sup>398</sup>, il serait injuste et inopérant d'appliquer le mot d'ordre de décroissance, indistinctement, à tous les peuples ou à tout type de production parce que l'urgente nécessité de diminuer l'empreinte écologique n'implique pas la décroissance de toutes les productions, sans distinction entre elles ni entre ceux auxquels elles sont destinées.

Quant à "l'antique (et actuel) débat croissance / développement" nous pouvons déduire que nous avons besoin d'une redéfinition de la place de la croissance et de la promotion d'un

---

<sup>398</sup> HARRIBEY, 2005, op.cit.

développement moins dépendant de la croissance ou de la quantité de marchandises placées à la disposition des collectivités, en prenant en compte l'amélioration de la qualité de vie de la population, faisant valoir l'idée de Celso Furtado selon laquelle "quand le projet social privilégie l'amélioration effective des conditions de vie de la population, la croissance se métamorphose en développement".<sup>399</sup>

Pour ce que nous avons pu voir, le concept même (pluridimensionnel) du développement nous renvoie à une idée de métamorphose qui va s'opérer au fil du temps (et en accord avec les nécessités) et ajoutant différentes dimensions au développement parmi lesquelles la dimension environnementale qui finira par ajouter au développement l'adjectif "durable", faisant surgir de là le concept de "développement durable".

C'est en fonction de sa «non-neutralité» que le concept de développement durable est la cible des critiques les plus diverses et ne trouve pas l'unanimité dans l'interprétation de son sens et de sa portée, pas même lorsqu'il se réfère au «concept officiel» présenté par le Rapport Brundtland où, à la notion de développement durable, sont inhérentes le concept de «besoins» (des générations présentes et futures) et l'idée des «limitations» (des ressources naturelles).

Parmi les critiques présentées au Rapport peut se dégager celle qui considère que, grâce à lui, le discours dominant chercherait à consolider un consensus autour de la notion de durabilité comme une façon de préserver l'ordre établi, en empêchant les désaccords face à la proposition de "futur commun" (mais dans la logique du capital), légitimant la possession des ressources naturelles et culturelles des populations.

D'autre part, comme nous l'a montré José Eli da Veiga<sup>400</sup>, c'est dans ces imprécisions et ambivalences de la notion de durabilité que réside sa force et son acceptation puisque cette notion a réussi à devenir quasi universellement acceptée, pour réunir en elle des positions théoriques et politiques contradictoires voire opposées.

En transposant la question du développement (durable) dans le champ juridique, puisque "le concept de développement peut être délimité de différentes façons et que le faire à travers de l'appropriation de droits est la manière la plus récente et la plus intéressante"<sup>401</sup>, nous allons voir qu'avec la Déclaration sur le droit au développement du 4 décembre 1986, le

<sup>399</sup> FURTADO, Os desafios da nova geração, 2004, op.cit.

<sup>400</sup> VEIGA, J. Eli da. 2005, op. cit.

<sup>401</sup> SACHS, entretien, 2002, op. cit.

développement a fini par acquérir le statut de droit fondamental appartenant au groupe de droits classifiés de “troisième dimension” qui consacrent le principe de solidarité. Nous avons vu aussi que, comme la notion de développement a été, historiquement, accrue d’un ensemble de nouvelles variables interdépendantes, le droit au développement a été associé à l’exercice d’autres droits et libertés fondamentales dont le droit à un environnement sain est devenu partie intégrante.

Cette intégration de la variable environnementale au développement s’est concrétisée dans la Déclaration de Rio en déterminant que l’environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. D’une certaine façon, cette résolution nous conduit à une lecture combinée de la Déclaration sur le droit au développement de 1986 avec celle de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l’environnement et le développement de 1992 puisque les documents qui suivent la Déclaration de Rio au niveau international, communautaire ou national, confirment cette portée plus large du droit au développement et la tendance à la consolidation d’un droit au développement durable.

Ce processus d’«élargissement» qui ajoute de nouvelles dimensions au développement se reflète aussi dans le champ constitutionnel changeant le profil de l’Etat. Au Brésil, c’est la Constitution de 1988 qui instituera l’Etat Démocratique de Droit, placera le développement national comme un des objectifs fondamentaux de la République Fédérative du Brésil et insèrera le thème de l’environnement dans sa conception unitaire, garantissant le droit de tous à un environnement écologiquement équilibré.

L’ordre économique constitutionnel en apportant, parmi ses principes, celui de la préservation de l’environnement, adopte le langage du développement durable et ceci conduit aussi à une lecture combinée de l’article 170, qui traite de l’ordre économique, avec l’article 225, qui consacre le droit à l’environnement écologiquement équilibré comme un droit fondamental, reflétant à l’intérieur de l’ordre juridique brésilien l’interrelation existant entre économie et écologie.

C’est pour cette raison que le Tribunal Fédéral Suprême brésilien reconnaît le développement durable comme un principe constitutionnel (implicite), quoique, en d’autres contextes juridiques, comme on peut l’observer au travers de la position de quelques auteurs

français, le développement durable soit déjà classifié comme un objectif politique mais pas comme un principe juridique.

Mais même devant les garanties constitutionnelles versées au débat, le développement (durable) n'est pas réalisé par lui-même. Revenant encore à la conception qu'il n'y a pas de développement qui ne soit durable et que, dans des pays ayant les caractéristiques du Brésil, il n'existe pas de développement sans un projet national de développement, nous aurons forcément à discuter du rôle de l'Etat et de la citoyenneté dans la construction de ce projet et dans la mise en œuvre du développement (durable).

Cette idée nous renvoie, en premier lieu, à la Déclaration sur le droit au développement quand elle affirme que le droit à l'autodétermination et à la souveraineté des peuples sur leurs ressources naturelles et son futur au cœur du droit au développement et qu'il n'existe pas de modèle qui s'applique à tous les pays, la décision concernant les voies du développement incombant à chaque Etat et à son peuple.

Cela nous renvoie aussi à quelques conceptions de Celso Furtado qui ont été examinées dans cette première partie (et continueront à l'être dans la seconde) selon lesquelles l'Etat doit assumer un rôle de «conducteur» du processus de développement et que, pour atteindre le développement, la formulation d'un projet national de développement avec des objectifs clairs est nécessaire, impulsée par la créativité politique et par la participation populaire.

De fait, dans cette première partie, nous avons travaillé sur le concept de "développement (durable)", mettant l'emphase sur son contenu et son apport juridique. Désormais, nous nous intéresserons à aborder les aspects liés à la mise œuvre du développement durable, et, plus précisément à la mise en œuvre du principe juridico-environnemental du développement durable.

## **PARTIE II. LES CHEMINS (CONTRADICTOIRES) DE LA MISE EN OEUVRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

"Le Développement oui, mais avec justice; justice oui, mais avec démocratie; démocratie oui, mais avec développement et justice."<sup>402</sup>

Reprenant quelques unes des idées étudiées dans la première partie pour établir un pont entre le développement (durable) et sa mise en œuvre, on observe que, tant dans la déclaration sur le Droit au développement que dans la Déclaration de Rio, le peuple possède le droit à l'autodétermination et à la souveraineté sur ses ressources tout comme le droit de décider des ses propres politiques de développement et à participer à toutes les étapes de la prise des décisions concernant tous les aspects des politiques de développement.

L'idée que l'Etat est le principal inducteur du développement a aussi été étudiée, en lui attribuant la tâche de la planification, qui au dire de Celso Furtado, apparaît comme un processus politique qui s'oppose au «laisser faire» du libéralisme.

De cette synthèse émergent deux mots-clés: *planification* – qui renvoie à un rôle prépondérant de l'Etat dans les voies du développement, et *participation* – comme un droit et un devoir des citoyens dans la construction du développement (durable). Ce sont ces thématiques qui seront développées dans les deux premiers titres de la seconde partie: Le Rôle de l'Etat et des Pouvoirs Publics dans la mise en œuvre du développement durable: la planification comme instrument et l'intégration comme principe (titre I) et Le Rôle de la société civile dans la mise en œuvre du développement durable: la participation comme principe et le Droit comme instrument (titre II).

Mais, avant d'aborder la question du rôle de l'Etat et des pouvoirs publics dans la mise en œuvre du développement durable et de la protection de l'environnement, il semble nécessaire de mener un minimum de réflexion sur le rôle de l'Etat dans l'ordre «néo» libéral puisque, décider sur les voies du développement est devenu une tâche toujours plus difficile en raison de l'approfondissement de l'internationalisation économique et financière et de l'alignement idéologique, de pays comme le Brésil, sur le modèle hégémonique.

---

<sup>402</sup> FUENTES, C. *Los Cinco Soles de México: Memoria de un Milenio*. Barcelona: Editorial Seix Barral SA, 2000

La thématique de la participation ne sera pas restreinte à la participation populaire dans le domaine environnemental. Nous tenterons, pour ainsi dire, une approche “socio environnementale” de la participation comme manière d’unir les “drapeaux” contre les causes communes de l’injustice sociale et environnementale ou encore comme un mécanisme capable de rendre le Droit “vivant” en lui donnant de l’effectivité.

Il restera, dans la partie finale à reprendre ce que nous appelons, dans l’introduction générale, la “question motivante”, c’est à dire: *Le projet de développement du gouvernement brésilien est-il orienté par le principe juridico-environnemental du développement durable, conformément au précepte de la Constitution Fédérale de 1988?*

Pour cela, au titre III intitulé «Evaluations entre le programme et la pratique dans la mise en œuvre du développement durable», quelques réponses seront proposées, ayant comme point de départ les propositions présentées dans le programme de gouvernement et dans le PPA 2004-2007 pour les domaines du développement et de l’environnement donnant de l’importance à l’évaluation des aspects relatifs à l’intégration environnementale et à la participation populaire dans la mise en œuvre du programme.

Nous tenterons enfin de donner des réponses à la question motivante dans le titre IV où nous reprendrons la thématique de la nécessité d’un Projet national de développement (durable) balisé par la Constitution.

**TITRE I LE ROLE DE L'ETAT ET DES POUVOIRS PUBLICS DANS LA MISE EN OEUVRE DU  
DEVELOPPEMENT DURABLE: LA BONNE GOUVERNANCE, LA PLANIFICATION ET  
L'INTEGRATION COMME PRINCIPE**

La protection de l'environnement et la mise en œuvre du développement durable exigent une nouvelle posture de l'Etat qui, dans le cadre d'une responsabilité partagée avec les citoyens doit exercer une «bonne gouvernance». Mais il est impossible de discuter de ce rôle de l'Etat sans observer la signification qu'a eu, concrètement, l'insertion subordonnée de pays comme le Brésil dans le dit «nouvel ordre» international globalisé.

Partant de cette mise en perspective, on présentera dans ce titre quelques réflexions sur le rôle de l'Etat dans ce qui a trait à la gouvernance environnementale, à la planification du développement (durable) et au principe de l'intégration comme principe d'orientation du développement durable.

**CHAPITRE 1 LE ROLE DE L'ETAT DANS LA MISE EN OEUVRE DU DEVELOPPEMENT (DURABLE)  
AU SEIN DU "NOUVEL" ORDRE GLOBALISE**

Comme on l'a vu dans la première partie, l'Etat est le principal acteur de la mise en œuvre du développement, c'est de lui que relève « la responsabilité première de la création des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement », selon la Déclaration sur le droit au développement qui stipule aussi qu'il n'existe pas de modèle de développement qui s'applique à tous les pays.

Mais on ne peut perdre de vue que dans le cadre de la dite «globalisation» on assiste à une lutte du marché contre l'Etat, du secteur privé contre les services publics, de l'individu contre la collectivité, des égoïsmes contre les solidarités, avec des marchés financiers en condition de dicter leurs lois aux Etats.<sup>403</sup>

C'est là une des raisons pour lesquelles, en temps de néolibéralisme, la question du développement national a disparu de l'ordre du jour. Si d'une part, il n'existe pas de développement sans le concours de l'Etat (en particulier dans des pays aux caractéristiques telles que celles du Brésil) de l'autre, le néolibéralisme a pour principe l'absence d'Etat, la

---

<sup>403</sup> RAMONET, I. *Le marché contre l'Etat*. In: Les dossiers de la mondialisation, Manière de voir. Le Monde Diplomatique, 2007 janvier-février. Disponible aussi sur <http://www.monde-diplomatique.fr>

privatisation du secteur public et le libre jeu du marché – il en découle une grande contradiction: d'un côté, l'exigence de la présence de l'Etat en termes constitutionnels, et de l'autre, l'exigence d'absence de l'Etat (ou d'un Etat minimum) de la part du marché.

Au Brésil, cette contradiction demeure très marquée: à la fin de la décennie des années 80 une assemblée nationale constituante promulgue une Constitution qui institue un Etat Démocratique de Droit, élève le développement national en objectif de la République et le développement durable en principe constitutionnel. Puis, dès le début de la décennie des années 90, le pays adopte un «nouvel ordre» néolibéral qui nie ces principes et donne actuellement des signes visibles de sclérose.

A l'aube des années quatre-vingt dix, “a été initiée une plus large et plus explicite insertion subordonnée aux conditions du *nouvel ordre* international et la prescription des ajustements fournis par les organismes internationaux”<sup>404</sup>. Au nom de la dynamique globalisante d'un nouvel ordre international aux pays périphériques, le Brésil se soumet aux ordonnances néolibérales; ce faisant, le pays est devenu encore plus vulnérable et dépendant.

Evidemment, les effets du néolibéralisme ne se sont pas fait sentir uniquement sur les pays pauvres ou en développement. En France, par exemple, les reculs sont bien visibles dans le champ de ce que l'on appelle Etat de Bien-Etre<sup>405</sup> mais, bien sûr, ces effets néfastes du retrait de la capacité de l'Etat par le néolibéralisme furent aiguisés dans les pays les plus pauvres.

D'une façon ou d'une autre, dans ce processus de globalisation on peut encore distinguer, comme Shalini Randeria<sup>406</sup>, trois types d'Etat: 1. ceux qui restent forts; 2. ceux qui, pratiquement, ont perdu leur autonomie; 3. ceux qui possèdent encore une certaine indépendance.

---

<sup>404</sup> MATTOSO, J. *O Brasil desempregado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 39

<sup>405</sup> Comme par exemple la réduction de l'indemnisation chômage, la précarité croissante du travail, le rationnement progressif des soins...

<sup>406</sup> RANDERIA S. «*Protecting the Rights of Indigenous Communities in the New Architecture of Global Governance: The Interplay of International Institutions and Postcolonial States*», PRADHAN R. (éd.), *Legal Pluralism and Unofficial Law in Social, Economic and Political Development*. Volume III. Kathmandu: ICNEC, 2002. p.175-189. Apud EBERHARD, C. *Droit, gouvernance et développement durable -quelques réflexions préliminaires* In : *Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques*, 2004, n° 53 décembre, p. 81-121

### 1.1 Les différents profils d'Etat dans l'ordre globalisé

Conformément à la classification de Randeria, présentée ci-dessus, dans le premier groupe on trouve les Etats qui sont suffisamment forts «et où on assiste simplement à l'émergence d'un champ politico-juridique plus pluriel, plus complexe et plus flou où l'État reste un acteur central bien que relativisé» ; dans le second groupe se trouveraient les Etats qui ont perdu, pratiquement, toute leur autonomie et développent un rôle de «courroie de transmission» des « forces globales » et, finalement, ceux qui ont de fait une indépendance non négligeable, mais qui, dans l'opinion de Randeria, «se déresponsabilisent parfois en se réfugiant derrière l'excuse de la globalisation pour ouvrir leur pays au marché global tout en fragilisant ainsi leurs propres populations qui sont sacrifiées sur l'autel du développement macroéconomique qui est souvent contradictoire avec l'autodéveloppement et l'autosuffisance.» Le Brésil et les grands Etats du Sud se trouveraient dans cette catégorie intermédiaire.

Nous entendons qu'il ne s'agit pas de se réfugier simplement «derrière l'excuse de la globalisation» puisqu'on ne peut nier que le processus de globalisation avec sa financiarisation de l'économie et l'exigence d'ajustements macroéconomiques, a entraîné de graves et réelles conséquences pour les Etats, rendant difficile l'action, y compris celle de gouvernements engagés dans le développement de leur pays.

Il serait opportun de reprendre le document du CETIM où sont listés les principaux obstacles à l'effectivité du droit au développement. D'autre part, il est bien vrai que la globalisation ne peut servir d'excuse pour que l'Etat arrête d'accomplir les fonctions constitutionnelles qui lui sont imposées. Dans le cas du Brésil, parmi ces fonctions, figure celle de mettre en œuvre le développement durable puisque le droit à un environnement équilibré a ajouté une nouvelle dimension juridico-politique dans l'horizon de l'Etat Démocratique de Droit.

### 1.2 Dimension sociale + dimension environnementale = Etat socio environnemental

En analysant le caractère historique des droits fondamentaux nous avons vu que l'Etat est passé par un processus dialectique et évolutif (éventuellement sujet à recul) de reconnaissance de nouvelles dimensions politico-juridiques dans son horizon constitutionnel,

dans la mesure où de nouvelles dimensions du droit sont apparues et ont modifié le profil même de l'Etat libéral bourgeois.

On peut dire que, dans ce processus d'élargissement des droits, il en va de même pour leur garantie. Ainsi, au moment où les droits de dimension sociale (de seconde dimension) «s'ajoutent»<sup>407</sup> aux droits de dimension individuelle-libérale (de première dimension), l'Etat libéral, tout en conservant son adhésion à l'ordre capitaliste, prend les contours d'un Etat social.

Ce changement d'axe de l'Etat libéral prendra, encore, de nouveaux contours en incorporant à l'Etat Social la tutelle des nouveaux droits trans-individuels, les droits de troisième dimension, parmi lesquels le droit au développement et à un environnement écologiquement équilibré.

C'est peut-être parce que, parmi tous les droits considérés comme de troisième génération, celui du droit à un environnement équilibré possède un caractère plus expressif, dans la mesure où la durabilité environnementale impose, d'une certaine façon, un changement de paradigme. De ce fait, plusieurs auteurs défendent l'avènement d'un nouveau type d'Etat sous diverses dénominations: Etat environnemental de Droit<sup>408</sup> ou Etat de Droit environnemental<sup>409</sup>, Etat de Bien-Etre environnemental<sup>410</sup>, Etat Constitutionnel Ecologique<sup>411</sup>, allant jusqu'à évoquer un «Etat post-social<sup>412</sup>», pour dénommer cet Etat qui incorpore la soutenabilité environnementale comme principe.

Si l'on rappelle la thèse selon laquelle les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont indivisibles, il devient difficile de défendre un Etat "post-social" puisque les droits de troisième dimension ne se substituent ni n'excluent les droits sociaux de la

<sup>407</sup> Nous employons l'expression «s'ajoutent» justement pour reprendre le thème déjà abordé de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits fondamentaux

<sup>408</sup> NUNES JUNIOR, A. T. "*Estado ambiental de Direito*". In: Jus Navigandi, 2005, n° 589 fevereiro. Disponible sur: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto>. Consulté le 31/01/2008

<sup>409</sup> MORATO LEITE, J. R. "*Estado de Direito do Ambiente: uma difícil tarefa*". In: MORATO LEITE, J. R. (Org.). *Inovações em Direito Ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000. p. 13-40

<sup>410</sup> PORTANOVA, R. "Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o Século XXI". In: BENJAMIN, A. H. (Org.). *Anais do 6º Congresso Internacional de Direito Ambiental (10 anos da ECO-92: o Direito e o desenvolvimento sustentável)*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde/Imprensa Oficial, 2002. p. 681-694

<sup>411</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. "*Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada*". In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos Fundamentais Sociais: estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2003. p. 493-508.

<sup>412</sup> Expression adoptée par PEREIRA DA SILVA, V. *Verde Cor de Direito: lições de Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 24

seconde. Rapportant ce débat sur le champ du développement, nous savons que le paramètre environnemental n'est qu'un des trois piliers<sup>413</sup> ou sommets du triangle "économico / social / environnemental" qui compose le développement durable.

Ainsi, si nous avons à nommer cet Etat qui a ajouté la dimension environnementale aux dimensions économique et sociale, il nous semblerait adéquat de l'appeler "Etat Socio-environnemental", car le terme socio-environnemental s'ajuste au principe constitutionnel qui, dans le champ juridique, amène à exiger une convergence des agendas sociaux et environnementaux dans les chantiers politiques.

Nous pourrions aussi utiliser l'expression de Canotilho quand il dit que "la forme qui à notre époque contemporaine se révèle la plus adéquate pour recueillir ces principes et valeurs d'un Etat subordonné au droit est l' *Etat constitutionnel de Droit démocratique, social et environnementalement durable*"<sup>414</sup> réunissant en une même expression, l'Etat de Droit, l'Etat Social, l'Etat Constitutionnel et l'Etat Environnemental.

De toute façon, nous ne pouvons perdre de vue que nous traitons d'un Etat qui, dans le cadre du capitalisme, a vu son profil altéré en fonction de l'apparition de nouvelles dimensions de droits. La dimension amenée par la question environnementale, change le profil de l'Etat en exigeant des pouvoirs publics et de la collectivité ce que l'on appelle "gouvernance environnementale" pour la mise en œuvre du développement durable.

### 1.3 Etat et pouvoir public: entre gouvernement et "gouvernance"

Sylvain Allemand<sup>415</sup>, débute son texte "du gouvernement aux gouvernances" affirmant que, face aux conceptions du politologue Jean-Pierre Gaudin<sup>416</sup> sur le thème de la gouvernance, nous pouvons nous interroger: pourquoi parler de gouvernance là où

---

<sup>413</sup> Le professeur Doumbé observe que «pilier» doit être entendu au sens de dimension du développement durable. Mais, comme on l'a déjà vu, Ignacy Sachs attribue à la soutenabilité cinq dimensions: économique, sociale, écologique, spatiale et culturelle. Francesco de Castri dit que «au niveau opérationnel, on peut observer dans le développement durable quatre dimensions interdépendantes: les dimensions économique, environnementale, sociale et culturelle». L'important est que, même lorsque l'on travaille l'idée des trois piliers, on ne peut exclure de la notion de développement durable ses autres dimensions, du fait qu'il s'agit d'un concept pluridimensionnel. Voir DOUMBÉ-BILLÉ, S. *Les droits économiques, sociaux, environnementaux et culturels pour le développement durable*. In: Liaison Énergie-Francophonie n° 64/2004; et DI CASTRI, F. *Les quatre piliers du développement durable*. Nature et Ressources, 1995, vol. 31 n° 3. p.2

<sup>414</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Estado de Direito*. Cadernos Democráticos, n. 7. Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, 1998. p.21

<sup>415</sup> ALLEMAND, S. *Du gouvernement aux gouvernances*. In: Les enjeux du développement durable. MATAGNE, P. (org.) Paris: L'Harmattan, 2005. p.59-75

<sup>416</sup> GAUDIN, J.-P. *Pourquoi la gouvernance*. Paris: Presses de Sciences Po, 2002

manifestement la notion de gouvernement ferait aussi bien l'affaire? C'est une question que beaucoup continuent à se poser face à la complexité du terme.

Le terme gouvernance prend son origine dans le terme grec *kubernân* (piloter un navire ou un char) donnant naissance au terme latin *gubernare* qui, à son tour, a engendré de nombreux termes dérivés comme *gouvernance*, ce dans plusieurs langues: anglais *govern*, *government*, *governance*, français *gouverner*, *gouvernement*, *gouvernance*, portugais *governar*, *governo*, *governança*, *governança*, etc..<sup>417</sup>

Le terme qui, à l'origine, était utilisé comme un équivalent de «gouvernement» et signifiait «art ou manière de gouverner» fut repris dans les années 90 par des économistes et politologues anglo-saxons pour désigner à nouveau «l'art ou la manière de gouverner», mais avec deux préoccupations supplémentaires: d'une part, bien marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution; d'autre part, sous un vocable peu usité et donc peu connoté, promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile à tous les niveaux (national, mais aussi local, régional et international).<sup>418</sup>

On pourrait résumer l'idée en disant que la «gouvernance» se distingue de «gouvernement» dans le sens institutionnel et, avant tout, qu'elle implique une participation de la société dans la gestion publique. Mais ce serait une façon positive (et résumée) d'interpréter cette notion, largement utilisée, mais qui, comme celle du «développement durable», ne fait pas consensus et est sujette à d'innombrables critiques.

### 1.3.1 Une vision critique du concept de gouvernance

Le premier à avoir usé du mot *governance* en lui conférant une portée sémantique particulière, distincte de celle associée à *government*, semble bien être un acteur politique et non un scientifique, puisqu'il s'agit de la Banque Mondiale<sup>419</sup>, institution considérée par

<sup>417</sup> Étymologie du terme "gouvernance" <http://ec.europa.eu/governance/docs..> Consulté le 21/10/2007

<sup>418</sup> idem. Étymologie du terme «governance»

<sup>419</sup> Governance and Development, World Bank, 1992. disponible sur <http://www.unngls.org/documents/publications.en/develop.dossier/dd.01/01.htm>, consulté 1/2/2008

beaucoup (spécialement dans le monde francophone) comme le véhicule d'une idéologie politique de type néolibéral.<sup>420</sup>

Après la Banque Mondiale, par un processus de percolation, presque toutes les institutions nationales et internationales chargées du développement vont s'approprier le concept qui sera complété de l'objectif «bonne». Dans cette conception plus critique, la «bonne gouvernance» prêchée par la Banque Mondiale (et par d'autres institutions) au lieu d'être un objectif à atteindre ou un moyen par lequel on parvient à d'autres buts, serait, avant tout, un mécanisme de conditionnalité et d'ingérence très fort dans la politique des pays concernés.<sup>421</sup> La notion de «bonne gouvernance» aurait, ainsi, un caractère prescriptif «d'autant qu'il faut ajouter que les orientations de la Banque Mondiale pour la bonne gouvernance insistent également sur l'importance des privatisations possibles des services publics, sur les partenariats public-privé toujours très souhaitables, et sur le caractère 'bancable' (éligible aux règles classiques du crédit) des opérations.»<sup>422</sup>

C'est déjà hors de notre propos, mais on pourrait élargir cet examen critique à la dite «gouvernance mondiale»<sup>423</sup> pour observer que les contradictions qui naissent de ce projet ne sont pas minces, générées, en premier lieu, par l'«asymétrie» existant entre les Etats. L'autre question qui pourrait être posée dans ce registre est «comment gouverner sans gouvernement et comment instaurer un Etat de Droit sans Etat?»<sup>424</sup>

Comme nous l'avons dit, il n'est pas de notre propos de réfléchir à la question de la gouvernance mondiale, mais nous savons que, s'agissant de la gestion de l'environnement, une coordination entre Etats et acteurs non-gouvernementaux, dans la sphère nationale ou internationale, est fondamentale puisque les questions relatives à l'environnement ne se réduisent pas aux frontières territoriales ou aux intérêts particuliers.

---

<sup>420</sup> PAYE, O. *La gouvernance: d'une notion polysémique à un concept politologique*. Revue des Etudes internationales, Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales, volume XXXVI, n°1, mars 2005, pp.13-40

<sup>421</sup> *Critique de la notion de bonne gouvernance* [http://dvpmtdurable.blogspot.com/2007/07/critique-de-la-notion-de-bonne\\_5802.h](http://dvpmtdurable.blogspot.com/2007/07/critique-de-la-notion-de-bonne_5802.h) Consulté le 30/01/2008

<sup>422</sup> GAUDIN J.P. *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po, 2002. p.72

<sup>423</sup> GENDRON, C. *La Gouvernance du développement durable dans un contexte de mondialisation économique*. In: Développement durable et participation publique, de la contestation écologiste aux défis de la gouvernance. GENDRON, C. et VAILLANCOURT, J.-G. (org). Montréal: PUM, 2003. p. 67-89

<sup>424</sup> Cette question fut étudiée par Mireille Delmas-Marty dans son intervention intitulée «Gouvernance et État de droit» durant le Colloque Figures et Problèmes de la Mondialisation 13 et 14 décembre 2007 au Collège de France. Sa conférence, comme celle des autres participants au séminaire est disponible sur <http://www.college-de-france.fr/audio/colmondialisation/PR%20MDM.mp3> Consulté 12/03/2008

Mais, pour l'instant, nous voudrions montrer qu'il n'y a pas que des aspects négatifs qui pèsent sur le concept de gouvernance, et que, comme celui du "développement durable", il peut être utilisé de manière positive.

### 1.3.2 Une vision positive du concept de gouvernance

Malgré toutes ces critiques et ces imprécisions, le terme «gouvernance» a peut-être gagné sa place du fait d'apparaître comme un processus plus participatif et, pour cette raison plus démocratique – au sein d'une conception de démocratie directe et pas simplement représentative.

Pour Christoph Eberhard<sup>425</sup> la gouvernance peut être abordée dans le cadre d'une conception émancipatrice et participative d'organisation du vivre ensemble et non comme une «courroie de transmission» du néolibéralisme, ou comme une façon de réduire peu à peu le rôle de l'Etat de la politique face à la logique économique de Marché, mais pour cela, le rôle de la société civile est crucial.

Quant à ce qui se rapporte à l'approfondissement de la réduction du rôle de l'Etat dans une dynamique globale, privilégiant une «gouvernance» plus diffuse, l'auteur cité plus haut s'interroge pour savoir si, au lieu de «moins d'Etat» nous n'aurions pas besoin, dans des contextes déterminés de «plus d'Etat». Dans la vision de l'auteur, évidemment, il ne s'agirait pas d'un Etat plus fort au sens totalitaire, mais plus fort pour assurer, effectivement, les garanties sociales minimales.

### 1.4 Gouvernance environnementale

Au Brésil, s'agissant de la question de l'environnement, le terme «gouvernance», quand il est utilisé dans le sens donné par Eberhard, va s'aligner sur la prescription légale, vu que, la résolution d'une «action gouvernementale dans la prise en compte de l'équilibre écologique, considérant l'environnement comme un patrimoine public qui doit être nécessairement sécurisé et protégé, avec en vue l'usage collectif»,<sup>426</sup> instituée par la loi de politique nationale de l'environnement, sera «enrichie» par l'article 225 de la Constitution de 1988. Cet enrichissement réside dans le fait de changer l'attribution de responsabilité dans la défense de

---

<sup>425</sup> EBERHARD, C. *Droit, gouvernance et développement durable -quelques réflexions préliminaires*. In: Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques, 2004, n° 53 décembre, p. 81-121

<sup>426</sup> Art.2°, I de la loi 6938 de 31/08/1981

l'environnement puisque la loi de politique de l'environnement exige une action gouvernementale dans la gestion de l'équilibre écologique ayant en vue l'usage collectif ; la constitution établit comme un devoir des pouvoirs publics et de la collectivité la défense et la préservation de l'environnement créant ainsi une «responsabilité partagée» ou une «solidarité» des pouvoirs publics avec la société dans le traitement de l'environnement.

Comme l'a déjà souligné Morato Leite<sup>427</sup> le bien environnemental doit être considéré comme un bien d'intérêt public dont l'administration, l'usage et la gestion doivent être partagés de façon solidaire avec l'ensemble de la communauté, ce qui exige une plus large discussion publique visant à la garantie de ce droit aux intéressés

Cette responsabilité partagée ou cette solidarité de l'Etat et de la société dans l'exercice d'une «gouvernance environnementale» exige, pour l'unité entre citoyens, Etat et environnement la garantie d'instruments communs, changeant le mode d'action de l'Etat, le rendant plus ouvert. Cela nous ramène, indiscutablement, au principe de participation, constitutif du concept même de gouvernance que nous traiterons dans le prochain titre.

Nous reprendrons, pour l'instant, le sujet du rôle de l'Etat sur les voies du développement en privilégiant la question de la planification puisque développer signifie, avant toute chose, planifier. Or, quand l'objectif des pouvoirs publics et de la collectivité est la mise en œuvre d'un développement durable, il est nécessaire d'abandonner la foi en un Etat minimum et peu voué à la planification.

## **CHAPITRE 2 LA PLANIFICATION COMME INSTRUMENT ET L'INTEGRATION COMME PRINCIPE DANS LA MISE EN OEUVRE DU DEVELOPPEMENT (DURABLE)**

### 2.1 La Planification comme instrument

On conçoit que le principe de la coopération internationale est fondamental quand il s'agit de droit au développement, mais c'est bien la tâche de l'Etat que de mettre en œuvre les mesures qui assurent «l'exercice intégral et un renforcement progressif du droit au développement», y compris «la formulation, l'adoption et la mise en œuvre de mesures politiques, législatives et autres sur les plans national et international», conformément à l'article 10 de la Déclaration sur le droit au développement.

---

<sup>427</sup> MORATO LEITE, 2003, op. cit.

Le Brésil, comme on peut le voir, poursuit au sein d'un système économique capitaliste l'aspiration à un modèle de bien-être social. Du point de vue constitutionnel, la promotion de ce bien-être est comprise comme une véritable mission de l'Etat.

Comme cela a déjà été observé, l'avancée dans le champ des droits, exprimée par la Constitution, infléchit l'axe d'un Etat libéral «absent»<sup>428</sup> vers un Etat social présent dans l'organisation du domaine économique. C'est ce qui se trouve explicité à l'article 174 de la Constitution brésilienne qui détermine que l'Etat, en tant qu'agent régulateur de l'activité économique, exercera la fonction de planification. Le paragraphe 1<sup>er</sup> de ce même article dispose que la loi établira les lignes directrices et les bases du plan de développement national équilibré, lequel inclura et harmonisera les plans de développement, régionaux ou nationaux.

Ainsi, la Constitution Brésilienne de 1988 situe la planification comme un véritable instrument du développement économique et la fonction de planification, que la Constitution attribue à l'Etat, déterminante pour le secteur public et indicative pour le privé, se révèle un pouvoir-devoir à planifier, conjointement aux activités de contrôle et d'encouragement.

Pour cette raison, l'action planifiée de l'Etat doit se baser sur des principes institutionnels et juridiques et non sur des objectifs immédiats de politique économique.<sup>429</sup> Les programmes de gouvernement doivent être adaptés à la Constitution et non l'inverse, l'incompatibilité entre le programme de tout gouvernement et le modèle économique défini par la Constitution génère, selon Grau<sup>430</sup>, inconstitutionnalité institutionnelle et/ou normative.

Le modèle brésilien de développement, utilisé pour la planification, visant un développement équilibré, cherche à minimiser les différences économiques et sociales, locales, régionales et nationales et à promouvoir les bases et les conditions d'une intervention dirigée du développement<sup>431</sup> laissant au pouvoir exécutif, dans les termes de la Constitution, le soin d'élaborer des plans nationaux et régionaux de développement économique et social pour les soumettre à l'approbation du Congrès national. Ainsi, le plan pluriannuel, PPA, est l'un des instruments concrets visant la planification des actions du gouvernement au niveau fédéral.

---

<sup>428</sup> Nous plaçons «absent» entre guillemets parce que cette question de l'absence d'Etat Libéral est relative. De notre point de vue, l'Etat libéral, en s'attachant à répondre aux intérêts des classes dominantes, a toujours été suffisamment «présent».

<sup>429</sup> ALVARENGA, J. E. de. *Desenvolvimento: um enfoque jurídico*. Disponible sur: <http://www.direitonet.com.br/textos> Consulté le 3/02/2008

<sup>430</sup> GRAU, E. R., op. cit.

<sup>431</sup> SILVA, G. Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Método, 2004

### 2.1.1 Le Plan Pluriannuel comme instrument de planification

Le budget public comprend l'élaboration et l'exécution de trois lois – le plan pluriannuel (PPA), la loi d'orientations budgétaires (LDO, Lei de Diretrizes Orçamentárias) et la loi de budget annuel (LOA, Lei de Orçamento Anual) – qui, ensemble, matérialisent la planification et l'exécution des politiques publiques fédérales.

Le Plan Pluriannuel -PPA- qui a été institué par la Constitution Fédérale de 1988 en son article 165 incise I et réglementé par le Décret 2.829 du 29 Octobre 1998<sup>432</sup>, est un instrument de planification (à moyen terme) des actions du Gouvernement brésilien, dans lequel sont établis orientations, objectifs et buts de l'administration publique fédérale pour une échéance de quatre ans (qui peut tout de même déterminer le destin de toute une génération). Selon le premier paragraphe de l'article 165 «la loi qui va instituer le plan pluriannuel établira, de façon régionalisée, les orientations, objectifs et buts de l'administration fédérale pour les dépenses en capital, celles en découlant et celles relatives au programmes de durée prolongée».

Le PPA est approuvé par une loi quadriennale, sujette à des délais et à des rituels différenciés de procédure. Il entre en vigueur la seconde année d'un mandat présidentiel jusqu'à la fin de la première année du mandat suivant. De la sorte, le PPA intitulé "Avança Brasil" ("Avance Brésil") élaboré dans la première année du second mandat du président Fernando Henrique Cardoso est resté en vigueur jusqu'à la première année du premier mandat du gouvernement du président Luis Inácio Lula da Silva.

La loi n° 10933, du 11 août 2004 qui organise le PPA 2004-2007, intitulé «Brasil de Todos» ("Le Brésil de Tous"), qu'il nous intéressera ultérieurement de commenter, est élaborée durant le premier mandat du gouvernement Lula. Pour l'instant nous tentons de démontrer que nous disposons d'instruments juridico-constitutionnels qui balisent les voies, non seulement de la planification économique au sens strict, mais du développement national lui-même.

---

<sup>432</sup> Le décret qui règlement le PPA prévoit que l'intégration des différentes sphères du pouvoir public (fédéral, d'état ou municipal) ou de celles-ci avec le secteur privé doit être poursuivie

## 2.2 Planifier le développement durable

Une interprétation systématique, basée sur le principe de l'unité interprétative de la constitution<sup>433</sup>, nous conduit au-delà d'une planification économique au sens strict comme «forme d'action rationnelle caractérisée par la prévision de comportements économiques et sociaux futurs, par la formulation explicite d'objectifs et par la définition de moyens d'action utilisés de manière coordonnée»<sup>434</sup>, mais nous renvoie à la planification du développement national comme un tout. Ainsi, la portée de l'article 174 de la Constitution qui traite de la planification, tout comme des articles qui traitent des instruments constitutionnels de planification, ne reste pas limitée à la planification économique mais doit être interprétée dans un contexte plus vaste, de la planification du développement, un des objectifs fondamentaux de la République Fédérative du Brésil, prévu dans l'article 3° de la Constitution.

Poursuivant dans cette interprétation systématique et unitaire, nous aurons à revenir sur la combinaison de l'article 170- VI, qui place la défense de l'environnement comme un principe de l'ordre économique, avec la caput de l'article 225, qui élève l'environnement écologiquement équilibré en tant que droit fondamental, et insiste sur un même point: planifier le développement signifie planifier le développement durable. En d'autres termes, ou l'on planifie un développement durable ou l'on n'est pas en train de planifier le développement, tout au plus planifiera-t-on une croissance économique.

La planification doit servir à «traduire le développement durable en termes concrets, avec des principes opérationnels, des repères, des instruments pour guider les choix et la mise en pratique, que les acteurs puissent facilement s'approprier.»<sup>435</sup>

Planifier un développement durable signifie aussi intégrer le paramètre environnemental dans toutes les stratégies de développement. Nous en arrivons là au «principe pont», auquel nous nous sommes référés dans la première partie de ce travail, qui est le principe d'intégration.

---

<sup>433</sup> Cf. item 1.5 titre 4 de la première partie

<sup>434</sup> GRAU, E. R. *A Ordem econômica na constituição de 1988*. 8° ed. São Paulo: Malheiros, 2003

<sup>435</sup> Rapport 2004-0031-01 juillet 2005. Le développement durable: une nouvelle frontière pour les services déconcentrés de l'État. p.67

### 2.3 L'intégration comme principe de mise en œuvre du développement durable

De son étymologie latine “integrare”, intégrer signifie “rendre entier”. L'intégration est de ce fait l'acte d'incorporation d'éléments constitutifs par lequel on va rendre un ensemble complet, lui conférer les propriétés attendues.<sup>436</sup>

Une autre signification donnée à ce terme est «opération qui consiste à assembler les différentes parties d'un système et à assurer leur compatibilité ainsi que le bon fonctionnement du système complet».<sup>437</sup>

Nous pourrions dire aussi qu'intégration signifie «intégrer l'action» et, transportée dans le champ du développement durable, «intégration» devient un principe clé qui détermine qu'il est nécessaire d'«intégrer les actions» du champ social et économique comme de l'environnement pour que le développement puisse se produire dans son intégralité. De fait, l'intégration de l'environnement dans le développement économique et social constitue une composante majeure du développement durable.

Au niveau international le principe d'intégration apparaît dans la décennie des années 1980 comme un des principes directeurs de l'OCDE, mais sera formalisé lors de la conférence de Rio en 1992 et réaffirmé dans la déclaration finale du sommet sur le développement durable à Johannesburg en 2002.

Selon le principe d'intégration, comme nous l'avons vu, «pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément»<sup>438</sup> mais, «une telle intégration s'inscrit dans le cadre général constitué par les plans, buts et objectifs, règles, réglementations et législations nationaux et la situation propre à chaque pays.»<sup>439</sup>

De fait, le principe d'intégration vient orienter l'élaboration des textes juridiques objectivant la mise en œuvre de politiques publiques tournées vers le développement durable à plusieurs niveaux.

---

<sup>436</sup> Lexicologos. dictionnaire français disponible sur [http://www.lexilogos.com/francais\\_langue\\_dictionnaires.htm](http://www.lexilogos.com/francais_langue_dictionnaires.htm) Consulté le 01/02/2008

<sup>437</sup> Le petit Larousse. Paris: Larousse, 1998

<sup>438</sup> Principe 4 de la déclaration de Rio

<sup>439</sup> Conformément à ce qui est exposé dans l'Agenda 21

### 2.3.1 L'adoption du principe

Au niveau communautaire, le traité d'Amsterdam, en son article 6<sup>440</sup>, prévoit l'intégration d'exigences environnementales dans les politiques et actions communautaires dans un objectif de développement durable ; la Charte des droits fondamentaux détermine aussi en son article 37 que l'environnement doit être intégré dans les politiques de l'Union Européenne.

En réalité, après le Conseil européen de Cardiff<sup>441</sup>, le principe d'intégration a été appliqué à un ensemble toujours plus large de politiques européennes, notamment dans les secteurs des transports, de l'énergie et de l'agriculture et, suivant la même orientation, le Conseil européen de Vienne, a étendu ce processus à trois autres domaines, en l'occurrence le marché intérieur, l'industrie et le développement.<sup>442</sup>

En conséquence, le principe de l'intégration de l'environnement est adopté par un ensemble toujours croissant de lois dans les pays de la communauté européenne, en particulier, «dans celle relative à l'aménagement et au développement durable du territoire. Il trouve déjà une application dans l'obligation d'étude d'impact préalable à certains projets d'infrastructure»<sup>443</sup>.

En termes constitutionnels, prenant en exemple la Constitution française, nous reviendrons à l'article 6 de la Charte de l'environnement qui, traitant du développement durable, détermine que les politiques publiques «concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social».

Comme on peut le voir, la Constitution française explicite la nécessité de conciliation entre l'environnement, le développement économique et le progrès social ce qui n'est pas le cas dans le texte constitutionnel brésilien. La Constitution brésilienne de 1988 ne fait pas d'allusion directe à la nécessité d'intégration des variables économique, sociale et

---

<sup>440</sup> Conformément à l'article 6 du traité instituant l'Union européenne « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable»

<sup>441</sup> Communication de la Commission au Conseil européen - Partenariat d'intégration - Une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'UE - Cardiff - Juin 1998- COM/98/0333 final

<sup>442</sup> Ministère de l'Ecologie (France). Le principe d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques Disponible sur: [http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Principe\\_integration.pdf](http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Principe_integration.pdf) Consulté le 01/02/2008

<sup>443</sup> Ibidem

environnementale dans la mise en œuvre des politiques publiques<sup>444</sup>. Mais le principe d'intégration (tout comme celui du développement durable) est un principe implicite. En effet, la protection de l'environnement étant un principe de l'ordre économique et le développement durable étant consacré comme un principe constitutionnel, pour que soient respectés les préceptes constitutionnels, les politiques publiques doivent être mises en œuvre en intégrant l'économique, le social et l'environnemental, à différents niveaux.

### 2.3.2 Niveaux d'intégration

On peut distinguer différents niveaux d'intégration dans la mise en œuvre de politiques, parmi lesquelles on peut citer l'intégration:

- par les instruments: quand les politiques économiques et sectorielles intègrent, dans les instruments de réglementation des marchés concernés, les considérations environnementales (par exemple l'intégration des coûts environnementaux dans la tarification des transports);

- dans les processus de décision: quand la problématique environnementale est prise en compte dans les décisions de gestion ou de réglementation de secteurs (cette intégration passe notamment par la consultation et par l'évaluation);

- dans les processus d'évaluation: quand les dommages ou les améliorations des biens environnementaux sont pris en considération dans les politiques ou projets sectoriels.<sup>445</sup>

A tout niveau, l'objectif est de rompre avec une vision sectorielle et fragmentée puisque le principe d'intégration est l'essence même du développement durable qui ne peut être atteint qu'au travers de l'indissociabilité des facteurs économiques, sociaux et environnementaux rendant compatibles la préservation de l'environnement, la justice sociale et la croissance économique.

Mais ce qui peut être observé c'est que la tendance majoritaire est de considérer séparément les facteurs économiques, sociaux et environnementaux, que ce soit au niveau de

---

<sup>444</sup> Conformément à ce qui a déjà été mentionné, la Loi de Politique de l'Environnement détermine que la politique nationale de l'environnement visera à traiter de façon compatible le développement économique-social avec la qualité de l'environnement et l'équilibre écologique (art.4, I)

<sup>445</sup> Ministère de l'Ecologie (France). Le principe d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques Disponible sur: [http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Principe\\_integration.pdf](http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Principe_integration.pdf) 1/2/2008

l'élaboration des politiques, de la planification ou la gestion passant au large de ce que détermine l'agenda 21.<sup>446</sup>

Pourtant, l'instrument original orientant la planification intégré du développement a été ce que l'on appelle l'Agenda 21 dont le chapitre 8 rappelle le principe d'intégration, comme nous allons le voir maintenant.

### 2.3.4 Le Principe d'intégration de l'agenda 21.

Bien que dans divers pays la législation ait déjà avancé dans ce qui se réfère au principe d'intégration, nous sommes encore très loin de la mise en œuvre d'une politique qui intègre développement et environnement, comme le prescrit le principe 8 de l'agenda 21, qui pointe l'«intégration du processus de prise de décision sur l'environnement et le développement».

Le chapitre 8 va tracer les lignes générales pour la mise en œuvre de politiques qui intègrent «les questions d'environnement à l'action de développement et d'assurer ainsi un développement qui soit à la fois réel du point de vue économique, équitable sur le plan social et écologiquement rationnel». Mais, on peut dire que ce n'est pas là tâche facile quand on constate que les facteurs à intégrer, en réalité, sont en conflit permanent, ce qui s'accroît en fonction de la dimension du développement durable à privilégier.

D'ailleurs, le conflit ne provient pas seulement de la dimension environnementale puisque le développement est aussi un processus de choix d'où peuvent découler, selon la dimension à privilégier, des priorités différentes<sup>447</sup>. Ainsi cet échelonnement des priorités dans le champ politique peut être générateur de conflits dans le champ social en fonction des différents intérêts en jeu.

Or, administrer ces conflits est une tâche politique qui ne se restreint pas à la politique environnementale, puisque l'intégration des préoccupations environnementales fait partie

---

<sup>446</sup> L'Agenda 21 est un plan d'action à adopter globalement, nationalement ou localement, par des organisations des Nations Unies, des gouvernements ou par la société civile, dans tous les domaines de l'action humaine. Il s'est constitué dans la plus large tentative jamais réalisée de s'orienter vers un nouveau modèle de développement pour le XXI<sup>e</sup> siècle, dont le fondement est la synergie de la durabilité environnementale, sociale et économique, renforçant toutes les actions proposées. Contenant 40 chapitres, l'Agenda 21 Global a été construit de manière consensuelle, avec la contribution de gouvernements et d'institutions de la société civile de 179 pays, au cours d'un processus qui a duré deux années et a été couronné par le succès de la Conférence de Rio en 1992.

<sup>447</sup> VALLÉE, A. *Économie de l'Environnement*. Paris: Editions du Seuil, 2002

d'un tout et ses objectifs liés en matière d'environnement sont, bien souvent, conditionnés par les préoccupations et choix effectués au titre d'autres politiques publiques.

Au Brésil, la mise en œuvre de l'agenda 21 est récente et l'intégration de l'économico-social-environnemental dans les politiques publiques est un processus au début de sa construction

### 2.3.5 L'Agenda 21 brésilien<sup>448</sup>

Le processus de construction de l'agenda 21 brésilien a débuté en 1996 et a été conclu en 2002, mettant à contribution près de 40.000 personnes de tout le Brésil.

Le départ de la phase de mise en œuvre a coïncidé avec l'entrée en fonction du gouvernement de Luiz Inacio Lula da Silva qui signa un décret présidentiel<sup>449</sup> créant, dans le cadre de la Chambre des politiques sur les ressources naturelles du Conseil de Gouvernement, la Commission des politiques de développement durable et de l'Agenda 21 brésilien (CPDS) qui a pour finalité de proposer des stratégies de développement durable et a, dans l'ensemble de ses attributions, celle «d'accompagner l'élaboration et l'évaluation de la mise en œuvre du Plan Pluriannuel, de la Loi d'orientations budgétaires et de la Loi de Budget annuel, prenant pour référence l'Agenda 21 brésilien et les stratégies de développement durable». (art.2 – VI)

La CPDS, présidée par la ministre de l'environnement est formée par des organes de gouvernement, des représentants de la société civile, de la communauté scientifique, des entreprises, du Forum brésilien d'ONGs et de mouvement sociaux pour l'environnement et le développement, ou encore des centrales syndicales.

Le programme Agenda 21 est composé de trois actions stratégiques qui sont réalisées avec la société civile : mettre en œuvre l'Agenda 21 brésilien, élaborer et mettre en œuvre les agendas 21 locaux et la formation continue sur l'Agenda 21. La priorité est d'orienter pour l'élaboration et la mise en œuvre d'Agendas 21 locaux ayant pour base les principes de l'Agenda 21 brésilien qui, en cohérence avec l'Agenda global qui reconnaît l'importance du niveau local dans la concrétisation de politiques publiques durables. Actuellement, il existe

---

<sup>448</sup> Ministère de l'Environnement. Agenda 21 Brasileira. Disponible sur <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=908> Consulté le 20/03/2008

<sup>449</sup> Décret du 3 février 2004

près de 544 procédures d'Agenda 21 locaux en cours au Brésil, presque trois fois le nombre évoqué jusqu'en 2002.<sup>450</sup>

Les principes et stratégies de l'agenda 21 brésilien ont été utilisés comme bases pour la Conférence Nationale de l'Environnement, Conférence des Villes et Conférence de la Santé. La transformation de l'agenda 21 brésilien en programme dans le Plan Pluriannuel du Gouvernement – PPA 2004/2007 peut être considérée, à notre avis, comme un pas important du gouvernement Lula; elle lui a conféré une plus grande portée et, au moins, a imposé un plus vaste débat sur sa mise en œuvre.

### 2.3.6 Politique de l'environnement: intégration et conflits

La tentative de mise en œuvre du développement durable est, en vérité, un processus de solutions et de contradictions où, souvent, la solution dans un domaine peut provoquer une contradiction dans un autre, comme, par exemple, une solution dans le domaine social peut générer une contradiction ou un conflit dans le domaine environnemental et vice-versa.

De même, l'intégration du souci de l'environnement aux autres politiques sectorielles peut entraîner des conflits d'intérêt, de compétence, d'interprétation. Le professeur Michel Prieur rappelle que «la mise en œuvre d'une politique environnementale, compte tenu des choix de société qu'une telle politique implique, va inévitablement entraîner des engagements partisans du côté des défenseurs de l'environnement et de la part des organisations politiques traditionnelles».<sup>451</sup>

Pour cette raison, il devient nécessaire de surmonter les barrières imposées par les secteurs traditionnels et de chercher, comme l'affirme Marina Silva, la ministre brésilienne de l'environnement, «la transversalité nécessaire à l'intégration des actions du gouvernement» dans la mise en œuvre de politiques tournées vers le développement durable.

Mais, pour nous, le grand défi dans le domaine de l'intégration est de créer les mécanismes de gestion adéquats pour qu'elle puisse se réaliser en pratique, puisque faire une politique intégrée c'est considérer qu'un bon gouvernement n'est pas seulement la somme de politiques sectorielles, mais de politiques concertées s'intégrant dans un tout cohérent (politiques «articulées», requérant consultations réciproques, observatoires, inventaires,

---

<sup>450</sup> Données du Ministerio do Meio Ambiente (Ministère de l'Environnement, Brésil)

<sup>451</sup> PRIEUR, M. *Droit de L'Environnement*. Paris: Dalloz, 2004. p.35

solidarité interministérielle, prise en compte des domaines connexes, expertises ou validations croisées...). Cela est, définitivement, une tâche ardue comme on peut l'observer dans l'évaluation du Ministère de l'Environnement brésilien lui-même.

Ce qui arrive, en réalité, c'est que cette exigence de coordination et d'intégration est, en même temps, génératrice de conflits qui doivent être pris en compte par un dialogue permanent dans le domaine politique.

Anticipant déjà quelques uns des aspects de l'évaluation du gouvernement qui feront partie du titre III, cette difficulté d'intégration peut-être vue au travers de la rétrospective faite par le Ministère de l'Environnement brésilien sur son action au cours de la période 2003-2006<sup>452</sup> (premier mandat du gouvernement Lula) quand il évalue que «la faible présence du concept de durabilité dans les politiques publiques, reflète l'absence du Ministère de l'Environnement dans la conception de celles-ci, tout juste appelé à la fin du processus, pour autoriser les projets» C'est aussi la «faible intégration entre politiques publiques, instruments de gestion environnementale, instances de participation et de prise de décision, au-delà de la difficulté de dialogue et de la capacité de travail intégré dans les actions du gouvernement».

Cette évaluation est un indice des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de politiques intégrées. Pourtant, si la planification et la mise en œuvre de politiques de façon intégrée sont fondamentales, la participation populaire dans la définition des voies du développement (durable) l'est aussi, comme nous le traiterons de suite.

### 3. SYNTHÈSE DU TITRE I

#### 1. Quant au rôle de l'Etat dans l'ordre "néo"libéral globalisé

A. Si, d'une part, la Déclaration sur le droit au développement, attribue à l'Etat un rôle fondamental dans la mise en œuvre du développement, de l'autre, le "nouvel" ordre international globalisé a exigé la mise en œuvre d'une politique dont le mot d'ordre était "plus de marché et moins d'Etat".

B. Au Brésil cette contradiction est particulièrement sensible, dans la mesure où, en 1988, la nouvelle constitution institue un Etat tourné vers le bien-être social et place le développement national comme un des objectifs de la république et, en 1990, le pays s'insère de manière subordonnée à l'ordre néolibéral, adoptant la prescription de l'"Etat Minimal".

---

<sup>452</sup> Cette rétrospective se trouve dans le document avec les orientations du Ministère de l'Environnement (MMA) pour l'élaboration du PPA 2008-2011 disponible sur [http://www.mma.gov.br/estruturas/cgti/\\_arquivos/oem\\_mma\\_ppa\\_2008\\_2011\\_vs5\\_1\\_17072007.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/cgti/_arquivos/oem_mma_ppa_2008_2011_vs5_1_17072007.pdf) consulté le 12/3/2008.

C. Même dans le cadre du néolibéralisme, trois types d'Etat peuvent être identifiés:

-ceux qui restent forts;

-ceux qui, pratiquement, perdent leur autonomie;

-ceux qui continuent à conserver une certaine indépendance (groupe où se trouve le Brésil).

2. Quant à la «gouvernance» (environnementale).

A. Le terme gouvernance qui, actuellement, se distingue de celui de gouvernement est un terme susceptible de multiples interprétations et critiques;

B. malgré toutes les critiques et imprécisions, le terme a fini par trouver sa place jusqu'à être considéré comme un processus plus participatif et démocratique qui ouvre les voies à une démocratie directe et pas seulement représentative;

C. rapportée au domaine environnemental, au Brésil, la "bonne gouvernance" va s'ajuster à la prescription constitutionnelle qui détermine une gestion de l'environnement partagée par l'Etat et la collectivité.

3. Quant à la planification comme instrument de la mise en œuvre du développement durable

A. La Constitution brésilienne de 1988 situe la planification comme un pouvoir-devoir de l'Etat et un véritable instrument de développement;

B. Une interprétation systématique de la Constitution, nous conduit au-delà de la planification économique au sens strict puisque, les dispositifs qui traitent de la planification doivent être interprétés dans le contexte élargi de la planification du développement national – un des objectifs fondamentaux de la République Fédérative du Brésil, prévu à l'article 3<sup>e</sup> de sa Constitution;

C. Poursuivant dans cette interprétation systématique et unitaire de la Constitution, nous devons revenir à la combinaison de l'article 170-VI qui place la défense de l'environnement au niveau d'un principe de l'ordre économique avec le caput de l'article 225 qui élève l'environnement écologiquement équilibré à un droit fondamental, pour insister de façon récurrente: planifier le développement signifie planifier le développement durable, dans le cas contraire on ne planifie qu'une simple croissance économique.

4. Quant à l'intégration comme un «principe-pont» dans la mise en œuvre du développement durable

A. Le principe de l'intégration détermine que pour atteindre un développement durable la protection de l'environnement doit être partie prenante du processus de développement, pointant ainsi, une indissociabilité des facteurs économiques, sociaux et environnementaux ou la compatibilité de la préservation de l'environnement avec la justice sociale et la croissance économique;

B. pour essayer de briser une vision sectorielle et fragmentée du développement, le principe de l'intégration est l'essence même du développement durable, mais, malgré

l'avancée de la législation fondée sur ce principe, nous sommes encore très loin de la mise en œuvre d'une politique qui intègre développement et environnement conformément aux préceptes de l'agenda 21 ;

D. Le grand défi pour ce qui se rapporte à l'application du principe d'intégration et de la législation afférente est, en premier lieu, de créer une nouvelle conception du développement lui-même et, ensuite, créer des mécanismes et instruments adéquats pour sa mise en œuvre, dans le cas contraire, les gouvernements continueront à produire une somme de politiques sectorielles désordonnées.

## **TITRE II LE ROLE DE LA SOCIETE CIVILE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT**

### **DURABLE: LA PARTICIPATION COMME PRINCIPE ET LE DROIT COMME INSTRUMENT**

Si le peuple a le droit de participer à toutes les étapes de la prise des décisions concernant les aspects des politiques du développement et le devoir de partager avec l'Etat la protection de l'Environnement, la garantie et l'élargissement de la participation populaire sont fondamentaux dans la mise en œuvre du développement durable. Aussi, quand bien même toute la participation ne se restreindrait pas à l'espace juridico-institutionnel, le Droit peut en venir à être un instrument important, tant pour la garantie de la participation proprement dite, que pour la garantie, le maintien et les avancées des droits en général. Ainsi, dans la mesure où la participation «rassemble les forces» pour garantir les droits conquis ou conquérir de nouveaux droits, elle «revivifie» en même temps le Droit comme un tout en lui donnant une effectivité sociale.

### **CHAPITRE 1. LE PRINCIPE DE LA PARTICIPATION DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT (DURABLE) AVEC LA JUSTICE SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE**

Comme on l'a mentionné au chapitre précédent, le terme "gouvernance" peut être pris dans un sens positif et émancipateur grâce au fait de paraître un processus plus participatif et de responsabilités réparties.

Cette responsabilité partagée suppose une collaboration des autorités publiques, des entreprises, des associations et des citoyens puisque l'environnement ou le droit à un environnement écologiquement équilibré n'est pas le monopole de tel ou tel, mais un droit de tous et de chacun.

De plus, si la «participation» n'est pas un principe exclusif du domaine environnemental et est tournée vers le développement durable, avant que nous ne traitions du principe de participation comme d'un principe clé de gouvernance, il convient de s'interroger sur ce que représente, en soi, la «participation».

#### 1.1 La Participation comme conquête

Avant toute chose, il est nécessaire d'éclaircir que, lorsque nous nous référerons à la participation, nous traiterons de la participation populaire ou, comme la définissent certains, la

«participation citoyenne» ou «participation de la société civile» sans entrer dans les méandres des différentes nuances de ces concepts.

Comme tous les concepts étudiés jusqu'ici, la «participation» ne se réduit pas non plus à une interprétation unique, il s'agit en effet d'un processus multidimensionnel dont l'interprétation peut varier en fonction des analyses et des circonstances<sup>453</sup>, aussi nous trouvons particulièrement appropriée l'approche du professeur Pedro Demo<sup>454</sup> pour qui «la participation est conquête», dans la mesure où il n'existe pas de participation donnée ou préexistante.

Pedro Demo nous montre qu'au-delà de l'objectif que l'on cherche à atteindre *au travers* de la participation, l'*acte de participer* lui-même doit aussi être conquis, autrement dit, la participation peut être aussi bien un instrument pour atteindre un objectif, qu'être l'objectif même.

Pour Demo, la participation fait partie d'un processus dialectique où elle a besoin d'être construite en permanence, forcée, refaite et recrée. Nous trouvons cette conception appropriée parce qu'elle nous permet d'envisager la participation comme un droit à conquérir (ou exercer) en nous permettant, aussi, d'établir une relation entre la conquête des droits et le rapport de force politique sur le terrain social, puisqu'une grande partie des droits aujourd'hui établis dans les constitutions ou traités internationaux furent conquis par la mobilisation et la pression sociale.

## 1.2 La Participation comme un droit

Parler de droit à la participation vaut pour parler de «droit à avoir des droits», c'est-à-dire du droit qu'a chacun de lutter pour l'effectivité des conquêtes déjà cristallisées dans les lois ou encore la recherche de la reconnaissance de nouveaux droits.<sup>455</sup>

Mais, ce droit à avoir des droits ne se réduit pas aux espaces institutionnels, déjà établis et règlementés par l'ordre juridique; il renvoie à d'autres espaces, publics eux aussi, mais pas

<sup>453</sup> OAKLEY, P.; MARSDEN, D. *Consideraciones en torno a la participación en el desarrollo rural*. Genève: Office International du Travail, 1985. Apud BÖCK, M. R. *A participação da mulher na luta pela terra*, Université Fédérale de Santa-Maria – Thèse de Mastère d'Agronomie – Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brésil, 1998

<sup>454</sup> DEMO, P. *Participação é conquista - Noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1988

<sup>455</sup> AZEVEDO ARAÚJO, M.; BORGES DE CARVALHO L.; CARVALHO SAMPAIO M.; TEIXEIRA DIAMANTINO P. *Construindo a participação política no Brasil*. Disponible sur [http://www.contrôlepopular.org.br/construindo\\_a\\_participacao.pdf](http://www.contrôlepopular.org.br/construindo_a_participacao.pdf) Consulté le 18/02/2008

nécessairement institutionnalisés ou reconnus par l'Etat. D'ailleurs, il est important de se rappeler que ce fut de ces espaces que la plupart des conquêtes sociales ont surgi, transformant les revendications en droits.

Si d'un côté les droits ne se réduisent pas à ce qui est inscrit dans les textes légaux ou à ce qui est reconnu dans l'enceinte des tribunaux ou institutions étatiques, de l'autre, les instruments légaux de participation, les innombrables droits consacrés par les constitutions ou traités internationaux, se constituent en instruments importants, tant pour la conquête que pour la garantie de droits comme le droit à participation lui-même.

La participation est fondamentale dans le domaine de l'environnement, pas seulement dans le sens d'assurer un environnement équilibré visant une saine qualité de vie, mais aussi pour définir les voies que prendra l'Etat pour le développement.

### 1.3 Le «droit-devoir» de participation dans le domaine de l'environnement

Comme le souligne le professeur Prieur «le droit à l'environnement est accompagné d'une obligation pour tous de préserver les ressources naturelles» et «cette obligation est complétée par la nécessité pour les personnes publiques et privées de se conformer, dans toutes leurs activités, aux mêmes exigences».<sup>456</sup>

A maintes reprises la prescription de l'article 225 de la constitution fédérale a été rappelée, elle impose « au pouvoir public et à la collectivité » le devoir de défendre et de préserver l'environnement. Logiquement, ce « devoir de la collectivité » ne peut être exercé qu'au travers de la participation.

Mais pour que ce devoir s'exerce dans la pratique, le citoyen doit sortir d'un état passif de simple «bénéficiaire» à une situation active d'intervention, soit comme «collaborateur», soit encore comme «contrôleur» des actes de l'administration publique; puisque, comme l'observe Ost<sup>457</sup>, c'est seulement en stimulant la participation des citoyens que l'Etat accomplira, réellement, sa mission en matière d'environnement.

---

<sup>456</sup> PRIEUR, M. 2004, op.cit. p.66

<sup>457</sup> OST, F. *La Responsabilité, fil d'Ariane du Droit de l'environnement*. Droit et Société, 1995, 30/31 p. 281-322

Comme le signale le professeur Prieur<sup>458</sup>, la responsabilité écologique apporte un prolongement de la démocratie, exigeant le passage d'une démocratie représentative à une démocratie participative, bien au-delà d'une simple expression épisodique de suffrage puisque, comme l'environnement est à tous, sa gestion et sa protection ne peuvent être confiées uniquement à des mandataires. Conformément à l'exposé de la conclusion du Rapport du panel de citoyens « le citoyen n'est pas un intermittent de la vie politique, mais l'acteur à part entière de son devenir ».<sup>459</sup>

La participation en matière d'environnement peut être exercée sous différentes formes et à divers niveaux. Au Brésil, la participation peut s'effectuer, par exemple, au cours des discussions ou audiences publiques<sup>460</sup>, dans les organisations non-gouvernementales, dans l'élaboration des décisions administratives, par des conseils consultatifs ou délibératifs<sup>461</sup>, par l'interposition de recours administratifs<sup>462</sup>; par l'élaboration des projets de loi<sup>463</sup>, de façon individuelle ou collective dans les actions judiciaires en défense de l'environnement, ou même, par des manifestations contre des mesures attentatoires à l'environnement, y compris sous forme de contestation, puisque, comme on l'a vu, la participation ne se réduit pas aux espaces institutionnels.

Mais, pour que le droit à la participation soit exercé à tout niveau, le droit à l'information est présumé. Comme le signale Ost, «pour agir, il faut savoir; et pour savoir, il faut pouvoir lever, au moins en partie, le secret administratif derrière lequel une

---

<sup>458</sup> PRIEUR, M. *Démocratie et droit de l'environnement et du développement*. Revue Juridique de l'Environnement, 1993, n°1, p. 27-28

<sup>459</sup> Rapport officiel du panel de citoyens: avis et recommandations des citoyens à l'issue des débats des 9 et 10 février 2002. Annexe In: TESTART, J. (dir.) *Réflexions pour un monde viable - propositions de la commission française du développement durable (2000-2003)*. Coll. Les Petits Libres n° 50, octobre 2003. Paris: Mille et Une Nuits, 2003

<sup>460</sup> Comme dans le cas de l'Etude d'Impact Environnemental et le Rapport d'Impact Environnemental - EIA/RIMA. Le §1 de l'article 4° de la Résolution 237/97 du CONAMA, prescrit que «la publicité du EIA/RIMA est garantie, entre autres formes, par la tenue d'audiences publiques, qui ont pour objectif d'informer la population, débattre et connaître les opinions distinctes sur l'implantation d'ouvrages ou d'activités potentiellement causes d'impact environnemental significatif»

<sup>461</sup> Au Brésil, il y a un grand nombre de conseils de l'environnement, le plus important d'entre eux étant le CONAMA- Conselho Nacional do Meio ambiente (Conseil National de l'Environnement)

<sup>462</sup> Pour que l'administration publique revoie des actes irréguliers. Le professeur Leme Machado précise que le recours administratif recherche la conciliation et la correction de l'acte administratif environnemental, évitant que soit interposée l'action judiciaire. LEME MACHADO P. A., 2004, op. cit.

<sup>463</sup> Par l'initiative populaire prévue à l'art. 61, §2 de la Constitution Fédérale et règlementée par la loi 9.709, du 18 novembre 1998.

administration centralisatrice et autoritaire avait pris l'habitude de se retrancher, ainsi que les secrets commerciaux que brandit l'entreprise privée pour ne pas devoir rendre de comptes.»<sup>464</sup>

L'information du public fait partie intégrante de la citoyenneté et du processus démocratique, comme le met en avant le professeur Paulo Afonso Leme Machado «la démocratie vit en considérant la possibilité que l'on s'informe. Le non-informé est un mutilé civique»<sup>465, 466</sup>

### 1.3.1 Le droit à l'information comme présupposé du droit à la participation

Bien que la mention du principe de participation se trouve en des documents antérieurs à la Déclaration de Rio, c'est ce document qui a apporté, en termes précis, la nécessité de s'assurer de la participation à tous les niveaux. En son article 10, la Déclaration de Rio dispose:

Art.10. La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

Il est important d'observer que l'article en question établit un lien entre droit à la participation et droit à l'information tout comme «un accès effectif à des actions judiciaires et administratives».

Comme cela a déjà été souligné, on ne peut dissocier le droit à la participation du droit à l'information. Si l'objectif principal de l'information sur l'environnement est de permettre que les individus puissent participer activement aux questions qui s'y rapportent, que cela soit dans la sphère individuelle, causant moins de dégradation de l'environnement, ou dans la sphère publique, exigeant des mesures des autorités administratives ou judiciaires, le droit à l'information sur l'environnement est un présupposé élémentaire du droit de participation à l'environnement.

<sup>464</sup> OST, F. *La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement*. Revue Droit et Société, 1995, n° 30/31. p. 281-322, p 316

<sup>465</sup> LEME MACHADO P. A. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 50

<sup>466</sup> LEME MACHADO P. A., *Information and the Environment: the evolution of environmental law*. Environmental Policy and Law, 2007, vol. 37 n° 2-3 March, p. 198-200

Il a déjà été souligné aussi qu'après la Déclaration de Rio, le principe de la participation «est vigoureusement affirmé dans ces textes internationaux à caractère universel, de nombreux instruments régionaux l'ont également reconnue»<sup>467</sup> mais, l'«instrument de référence», qui traite de manière combinée «information/participation/accès à la justice», est la Convention d'Aarhus<sup>468</sup>.

Cette Convention, qui fut rédigée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) avec pour objectif, justement, l'application du principe 10 de la Déclaration de Rio, comporte ces trois piliers: accès du public à l'information sur l'environnement, participation du public aux procédures environnementales et accès public à la justice en matière d'environnement. Le document est basé sur l'idée que l'amélioration de l'accès public à l'information et à la justice, ainsi que sa participation à la prise de décision en matière d'environnement a comme conséquence une meilleure application du Droit de l'environnement.<sup>469</sup>

Bien que la Convention d'Aarhus soit un instrument de la démocratie environnementale<sup>470</sup> et qu'elle soit ouverte à l'adhésion de tout Etat membre des Nations Unies, le Brésil ne l'a pas ratifiée. Mais ceci n'empêche pas que le pays dispose de mécanismes constitutionnels et d'un ensemble de lois (spécialement des lois qui règlementent le chapitre de l'environnement) qui garantissent le droit à la participation, à l'information et à l'accès à la justice en matière environnementale.

---

<sup>467</sup> Le mémoire élaboré par Tristan Aoustin fait un recensement exhaustif de textes internationaux, régionaux, directives communautaires, etc., qui affirment le principe de participation. Voir: Aoustin, T. *La participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement* - mémoire sous la direction de M. Gérard Monédiaire Année Universitaire 2003/2004 C.R.I.D.E.A.U. Université de Limoges. Disponible sur: <http://www.gridauh.fr/sites/fr/fichier/42cd5c31d811d.pdf> consulté le 04/07/2007

<sup>468</sup> La Convention de Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public dans la prise de décisions et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement a été signée par la Communauté Européenne et par ses Etats-Membres en Juin 1998. Rev. Jur. Env, 1999 numéro spécial «La Convention d'Aarhus»

<sup>469</sup> Le Comité d'examen du respect des dispositions (Compliance Committee) de la Convention, mis en place en 2003, a ébauché une jurisprudence qui pour l'instant se limite à des conclusions suivies de recommandations. Néanmoins, Veit Koester, Chargé de ce Comité, signale dans ces remarques conclusives que parmi les parties mises en cause, «aucune des parties n'a complètement ignoré les requêtes du Comité de Suivi». Cf. KOESTER, V. *The Compliance Committee of the Aarhus Convention: an overview of procedures and jurisprudence*. Environmental Policy and Law, 2007 vol. 37 n° 2-3 p. 83-96

<sup>470</sup> PRIEUR, M. *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*. Rev. Jur. Env, 1999, n° spécial, p. 17

#### 1.4 Le Droit à l'éducation, à la participation et à l'information sur l'environnement au

##### Brésil

La Constitution et la législation brésiliennes garantissent ces droits, bien qu'elles ne traitent pas expressément du droit à la participation associé à celui de l'information environnementale, comme le fait la Charte française de l'Environnement qui, en son article 7, établit que « 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 ».

Nous pouvons commencer une analyse à partir du droit à l'éducation environnementale exposé au paragraphe 1<sup>o</sup>, incise VI, de l'article 225 qui détermine que, pour assurer l'effectivité du droit à un environnement écologiquement équilibré, il incombe au pouvoir public de « promouvoir l'éducation environnementale à tous les niveaux d'enseignement et de sensibilisation publique à la préservation de l'environnement ».

Avant même la garantie constitutionnelle du droit à l'éducation environnementale, la loi 6.938 de 1981 (loi de politique de l'environnement) établit, en son article 2<sup>o</sup>-X, que l'« éducation à l'environnement à tous les niveaux d'enseignement, y compris l'éducation de quartier, visant à la rendre capable de contribuer à la participation active dans la défense de l'environnement » est un des principes de politique de l'environnement.

On observe que l'un des objectifs de l'éducation environnementale, dans la loi de politique de l'environnement de 1981, est de rendre la communauté capable de participation ; la loi 9.795 du 27/04/1999, loi d'éducation à l'environnement, qui règlemente l'incise constitutionnelle antérieurement mentionnée, place en son article 5<sup>e</sup>, parmi les objectifs fondamentaux de l'éducation à l'environnement, « la garantie de démocratisation des informations sur l'environnement » (incise II) et l'« encouragement à la participation individuelle et collective, permanente et responsable, dans la préservation de l'équilibre de l'environnement, la défense de la qualité de l'environnement entendue comme une valeur inséparable de l'exercice de la citoyenneté » (incise IV).

Pour ce qui se réfère aussi au droit de l'information, la constitution brésilienne en son article 5<sup>o</sup>, qui traite des droits et garanties fondamentales, établit en son incise XXXIII que "tous ont droit à recevoir des organes publics des informations de leur intérêt particulier, ou d'

intérêt collectif ou général ( ...) et , le même article, en son incise XIV, assure à tous l'accès à l'information (respectant le secret de la source, quand il est nécessaire à l'exercice). A vrai dire, la loi de Politique nationale de l'environnement de 1981, apportait déjà comme instrument «le système national d'informations sur l'environnement» SINIMA<sup>471</sup> (art. 9° VII) et «la garantie de fourniture d'informations relatives à l'Environnement, les Pouvoirs publics s'obligeant à les produire quand elles seraient inexistantes», est incluse en 1989, à l'incise XI.<sup>472</sup>

Mais le Brésil aura fait un pas important en avant pour ce qui se réfère à l'information environnementale avec la promulgation de la loi 10.650, du 16/04/2003, Loi d'Information sur l'Environnement qui organise l'accès public aux données et informations existantes dans les organes et entités intégrées au Système National sur l'Environnement (SISNAMA, Sistema Nacional do Meio Ambiente).

Par cette loi fédérale, les organes et entités de l'Administration Publique, directes, indirectes et fondations, parties intégrantes du SISNAMA, se trouvent obligées de permettre l'accès public aux documents, actes et procédures administratives qui traitent de l'environnement, comme de fournir toutes les informations environnementales qui sont sous leur garde.

En réalité, le nombre de lois et instruments juridiques qui assurent l'information et la participation au Brésil n'est pas mince. Nous pourrions citer encore, à titre illustratif, la loi qui institue le Système National des Unités de Conservation de la Nature (SNUC)<sup>473</sup> qui, en plusieurs de ses articles, garantit le droit à la participation et à l'information, comme par exemple, l'article 5, incise II , dispose que le SNUC sera régi par des orientations qui «assurent les mécanismes et procédures nécessaires au développement de la société dans l'établissement et la révision de la politique nationale des unités de conservation» ou l'article 22, paragraphe 3, détermine que «dans le processus de consultation les Pouvoirs Publics sont obligés de fournir des informations adéquates et intelligibles à la population locale et aux autres parties intéressées». De même, nous pourrions citer la loi 11.105 du 24 mars 2005<sup>474</sup>,

---

<sup>471</sup> Le SINIMA, instrument de la politique nationale de l'environnement est responsable de la gestion de l'information environnementale dans le cadre du Système National de l'Environnement SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente) mis en place en 2003 par le gouvernement Lula

<sup>472</sup> Incise incluse par la loi 7.804 de 1989.

<sup>473</sup> Loi n° 9.985 du 18 juillet 2000 qui régleme art. 225, § 1o, incises I, II, III et VII de la Constitution Fédérale

<sup>474</sup> Qui régleme les incises II, IV et V du § 1o de l'art. 225 de la Constitution Fédérale

qui crée le Système d'Information en matière de Biosécurité (SIB) «destiné à la gestion des informations découlant des activités d'analyse, d'autorisation, d'enregistrement, de suivi ou d'accompagnement des activités qui impliquent les OGM et leurs dérivés» (art.19) et la loi déjà évoquée<sup>475</sup> de zonage écologico-économique qui porte parmi ses principes celui de la participation éclairée («informée»).

Nous avons abordé parmi les formes et niveaux de participation dans le domaine environnemental, la participation individuelle ou collective aux actions judiciaires de défense de l'environnement, c'est-à-dire, le contrôle procédural de l'environnement qui est intimement liée à l'accès à la justice sur lequel il convient de revenir.

### 1.5 La Constitutionnalisation de l'accès à la justice et ses instruments

La reconnaissance de droits nouveaux ne saurait suffire, comme c'est le cas avec le droit à l'environnement par la constitution de 1988, sans l'existence d'instruments qui garantissent l'accès à la justice. En effet, si sont créés de nouveaux droits, de nouvelles procédures doivent accompagner l'évolution de la société.<sup>476</sup>

La Constitution Fédérale, garantit à tous l'accès à un ordre juridique juste et prévoit une série d'instruments dans la recherche de garantie de droits, tant par la voie juridictionnelle et formelle que par voie alternative au travers des moyens extrajudiciaires de résolution des conflits dont l'adoption représente une tentative d'élargir l'accès à la justice, tels que la conciliation<sup>477</sup>, la médiation ou l'arbitrage, entre autres<sup>478</sup>.

Il est aussi important de rappeler que l'accès à la justice des classes les moins favorisées se trouve concrétisé dans la Charte Constitutionnelle brésilienne par la garantie de l'assistance judiciaire<sup>479</sup>.

---

<sup>475</sup> Décret 4297 du 10/07/2002

<sup>476</sup> VENDRAMINI S. M. Machado; ALVES O. Santos. A reconstrução de relação homem/meio ambiente visando à sadia qualidade de vida. Revista de Direito Ambiental, 2006, n°42 11 abril-junho. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2006. p.162-207

<sup>477</sup> CARIM, A. A. *A conciliação como solução dos conflitos ambientais*. Revista CEJ, Brasília, 2006, n. 32 jan/mar, p. 6-11. Disponible à <http://www.jf.gov.br/> consulté le 21/02/2008

<sup>478</sup> L'art. 98, I de la constitution traite des juridictions spéciales ayant pour objectif la conciliation, le jugement et l'exécution de causes de complexité et de préjudice potentiel mineurs. La loi 9.099 de 26/09/1995 traite de la création de juridictions spéciales, civiles et criminelles, la loi 10.259 du 12/07/2001 traite de la création de ces juridictions dans le périmètre de la justice fédérale

<sup>479</sup> Prévue à l'art.5, LXXIV. La loi 1.060 du 05/02/1950 traite de l'assistance judiciaire et la loi complémentaire n° 80 du 12/01/1994 de la défense publique.

Malgré toutes les garanties constitutionnelles, un ensemble de facteurs se constituent en obstacles à un réel accès à la justice des classes populaires d'une manière générale, parmi ceux-là, on peut citer la lenteur de la justice dans la résolution des conflits, la méconnaissance du droit par le citoyen, les réflexes sociaux de la pauvreté,<sup>480</sup> ces deux derniers étant intimement liés.

Mais, malgré les obstacles existants, l'ordre juridique brésilien garantit l'accès à la justice et place à la disposition des citoyens les instruments de protection des droits.

Avant que de commenter les instruments juridiques les plus importants de protection de l'environnement il serait intéressant d'esquisser quelques commentaires sur les caractéristiques de l'ordre juridique brésilien et la protection des intérêts collectifs.

#### 1.6 L'ordre juridique brésilien et la protection des intérêts et droits collectifs<sup>481</sup>

L'ordre juridique brésilien est fondé sur une législation élaborée sur la base de techniques convenables, d'une doctrine de qualité et d'une bonne jurisprudence. Comme dans d'autres pays de tradition romano-germanique, où la législation est la principale source du droit, les précédents judiciaires vont acquérant une importance croissante, faisant que les tribunaux jouent un rôle plus actif dans la création du droit.

Cependant, bien qu'appartenant à la famille romano-germanique, le système juridique brésilien a reçu l'influence du droit nord américain, comme en d'autres parties du monde occidental où s'opère un rapprochement relatif entre les deux grandes familles juridiques du monde contemporain.

Sur le plan du Droit Public et plus particulièrement, du Droit Constitutionnel, se distingue l'incorporation d'idées et de doctrines du droit allemand, en particulier celles venues du Tribunal Constitutionnel Fédéral du pays germanique.

---

<sup>480</sup> NALINI, J. R. *Novas perspectivas no Acesso à Justiça*. Revista CEJ, 1997, n° 03 dezembro. Disponible sur <http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo08.htm> Consulté le 15/03/2007

<sup>481</sup> Les commentaires qui suivent sur l'ordre juridique brésilien sont tous basés sur le texte "La protection collective des droits au Brésil et quelques aspects de la class action américaine" du constitutionnaliste Luis Roberto Barroso. BARROSO, L. R. Intervention faite à l'occasion du Colloque Les actions collectives: points communs et divergences des expériences américaines et européennes, Cour de Cassation, Paris le 2 Juin 2005. Disponible sur [http://www.courdecassation.fr/formation\\_br\\_4/2005\\_2033/intervention\\_m\\_barroso\\_8142.html?idprec=8141](http://www.courdecassation.fr/formation_br_4/2005_2033/intervention_m_barroso_8142.html?idprec=8141) consulté le 08/04/2007

Par rapport au Droit français il est utile d'établir deux distinctions ; la première est qu'il n'existe pas de juridiction administrative au Brésil, le système juridique est unique et toutes les actions sont instituées, exclusivement, devant le pouvoir judiciaire<sup>482</sup>, la seconde est que prévaut le principe de suprématie de la constitution et le rôle de contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes normatifs est attribué aux juges et aux tribunaux.<sup>483</sup>

L'ordre juridique brésilien comporte un ensemble de mesures de protection des droits et intérêts collectifs (proprement dits), des droits trans-individuels diffus ou collectifs tout comme des droits individuels homogènes.<sup>484</sup>

### 1.6.1 Instruments de protection des intérêts et droits collectifs

La constitution fédérale a prévu une hypothèse spécifique de légitimité en déterminant en son article 5° XXI que « Lorsqu'elles sont expressément autorisées, les entités associatives sont légitimées pour représenter leurs membres judiciairement ou extrajudiciairement. » Il s'agit de la figure de représentation.

Une autre hypothèse de défense collective des droits individuels est l'action collective en garantie d'un droit (*mandamus*) créé par la constitution de 1988. Cette action collective se distingue de l'action individuelle en ce qui se rapporte aux personnes dotées de la légitimité active nécessaire pour établir l'action, puisque dans l'action collective l'organisation syndicale, l'entité représentant un groupe économique, l'association existant depuis un an<sup>485</sup> et les partis politiques pourront agir en défense de l'intérêt de leurs membres ou associés, comme le prévoit l'article 5-LXX. Selon la doctrine et la jurisprudence il s'agit plutôt d'un cas de représentation d'une partie que de substitution procédurale.

<sup>482</sup> Conformément au précepte de l'art.5, XXXV de la Constitution Fédérale "la loi n'exclura pas de l'appréciation du Pouvoir Judiciaire lésion ou menace au droit "

<sup>483</sup> Il s'agit d'un contrôle a posteriori et non préventif réalisé après la publication et l'entrée en vigueur des actes du Pouvoir Législatif.

<sup>484</sup> Selon l'article 81 de la loi 8078 du 11 septembre de 1990, sont diffus les droits transindividuels, de nature indivisible dont sont titulaires des personnes indéterminées et liées par des circonstances factuelles; intérêts ou droits collectifs sont les droits transindividuels de nature indivisible dont sont titulaires des groupes, des catégories ou classes de personnes liées entre elles ou contre la partie adverse par une relation juridique de base, et , d'intérêts ou de droits individuels homogènes, ce qui au terme de ce code signifie, les droits ayant une origine commune. Pour ce qui se rapporte à la loi évoquée du code du consommateur, l'article 21 permet son application à la défense collective des droits de n'importe quelle nature.

<sup>485</sup> Comme exemples peuvent être cités: la légitimité d'un association de résidents dans la défense de l'environnement local STJ, DJU 10 mars 2003, p. 150 RESP O332.879-SP Ministra Eliana Calmon; la légitimité de la fondation qui prête assistance à une communauté de pêcheurs pour empêcher la construction d'une usine qui dégraderait l'environnement local rendant la pêche impraticable STJ, DJU 22 novembre 1999, p. 142 AR 497 – BA Ministro Gracia Vieira.

Au Brésil, deux lois ordinaires importantes s'associent au texte constitutionnel objectivant la protection collective des droits, l'une antérieure et l'autre postérieure à la charte de 1988. La première est la loi sur l'action civile publique<sup>486</sup> (loi 7347 du 24 juillet 1985) et la seconde est le code de défense du consommateur (loi 8078 du 11 septembre de 1990). C'est à partir de la combinaison de ces deux textes que se comprennent les différentes situations juridiques qui peuvent provoquer la protection collective des droits dans l'ordre juridique brésilien.

Mais, dans l'ordre juridique brésilien, le principal instrument de la défense collective des droits est l'Action Civile Publique, qui a été utilisée dans le cours des dernières années dans de nombreux domaines, parmi lesquels celui de la protection juridique des biens dans la maîtrise de l'environnement.<sup>487</sup>

### 1.7 Les principaux instruments dans la protection juridique de l'environnement

Le droit à l'environnement est un droit trans-individuel diffus. Comme nous l'avons vu, selon la définition de l'article 81-I, du Code du consommateur, les intérêts ou droits diffus sont les droits trans-individuels, de nature indivisible, dont sont titulaires des personnes indéterminées et liées par des circonstances factuelles.<sup>488</sup>

Conformément à ce qui a été exposé quand fut analysé l'article 225 de la Constitution fédérale brésilienne l'environnement est un bien collectif de jouissance individuelle et générale en même temps. Reprenant l'explication du professeur Leme Machado, le droit à l'environnement est à chaque personne, mais pas seulement à cette personne, étant en même temps "trans-individuel". Pour cela, le droit à l'environnement entre dans la catégorie de l'intérêt diffus «il ne s'épuise pas en une seule personne, mais s'étend à une collectivité indéterminée»<sup>489</sup>.

Reprenant une autre leçon du professeur Leme Machado, la locution «tous», quand il s'agit de droit à l'environnement, vaut pour «de tous et de chacun» et crée un droit subjectif

<sup>486</sup> LEME MACHADO, P. A. *La mise en œuvre de l'action civile publique au Brésil*. Revue Juridique de l'Environnement, 2000, n°1, p. 63

<sup>487</sup> Pour les 20 ans de l'Action Civile Publique au Brésil, Edis Milaré a coordonné un ouvrage intitulé: *Ação Civil Pública Após 20 Anos: Efetividade e Desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

<sup>488</sup> D'autre part, Barroso explique que le fait qu'un droit soit diffus n'empêche pas qu'une personne qui a subi un préjudice puisse introduire une action individuellement, citant comme exemple, le cas d'une personne qui aurait souffert une atteinte directe à sa santé en fonction de la pollution d'un fleuve.

<sup>489</sup> LEME MACHADO, P. A. 2004, p.108

opposable *erga omnis*, complété par l'article 5<sup>e</sup> - LXXIII, qui prévoit un droit à l'exercice de l'action populaire pour l'environnement disposant que tout citoyen est partie légitime pour proposer une action populaire visant à annuler l'atteinte à l'environnement.

Morato Leite<sup>490</sup> observe que la différence entre la tutelle juridictionnelle subjective, par l'action populaire, et les autres actions de caractère individuel réside dans le fait que, dans l'action populaire, le dédommagement n'est pas effectué en faveur de l'individu mais, indirectement, en faveur de la collectivité puisqu'il s'agit d'un bien indivisible et à connotation sociale.

Mais, comme il a déjà été affirmé, de tous les instruments existants pour la protection de droits et intérêts collectifs en général, et de l'environnement en particulier, celui qui a acquis le plus de relief au Brésil a été l'Action Civile Publique qui instrumentalise des contenus typiques de défense et de construction de la citoyenneté. Par son caractère instrumental, il accorde plus d'importance à la garantie d'effectivité des droits qu'à un droit proprement dit.<sup>491</sup>

L'action civile publique a été élaborée par la loi 7.347 du 24/07/1985; elle est appelée "Civile" par ce qu'elle passe devant le juge civil et non le juge criminel<sup>492</sup>, "Publique" parce qu'elle défend des biens qui composent le patrimoine social et public, intérêts diffus ou collectifs, comme les détermine l'article 129- III de la Constitution Fédérale brésilienne.

Cette action vise à défendre l'environnement, le consommateur, les biens et droits de valeur artistique, esthétique, historique, touristique ou paysager. L'article 5<sup>e</sup> attribue la légitimité active seulement à des personnes juridiques, publiques ou privées, ou à des organes dotés d'autonomie, c'est à dire: le Ministère Public, les associations constituées depuis plus d'un an dont l'objet social est cohérent avec le droit dont la protection est demandée et les entités et organes de l'Administration Publique incluant, l'Union Fédérale, les états et les municipalités.

Il convient de mettre en évidence le rôle important du Ministère Public qui figure comme protagoniste principal de l'Action Civile Publique et quand, comme partie, il agira

---

<sup>490</sup> MORATO LEITE, J. R. *A ação popular no exercício da cidadania ambiental*. Revista de direito ambiental 17/128 janeiro-março/2000. São Paulo: ed. RT, 2000

<sup>491</sup> ALONSO JR, H. *Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006

<sup>492</sup> Comme on l'a souligné, il n'existe pas au Brésil de tribunaux administratifs.

*obligatoirement* comme contrôleur de la loi (art.5<sup>e</sup>, §1). On notera encore que seul le ministère public pourra instaurer l'enquête civile compétente pour traiter la menace de dommage ou d'atteinte à l'environnement.<sup>493</sup>

Sirvinkas signale qu'au Brésil la «majorité des actions civiques publiques est proposée par le Ministère Public dans tout le pays, spécialement parce que cette institution est la mieux outillée pour un tel ministère».<sup>494</sup>

Nous n'analyserons pas toutes les formes ou niveaux auxquelles la participation peut être exercée en matière environnementale. Même ainsi, on peut voir que ce n'est pas par manque d'instruments juridiques que la société brésilienne est empêchée de participer ou d'accéder à la justice, quand cela est nécessaire pour protéger l'environnement.

S'il est vrai que «la justice des tribunaux n'est pas la justice conçue par l'imaginaire social», puisque la justice des tribunaux ne résout à peine que les litiges mais pas les conflits, le conflit peut demeurer intact, à l'état latent, séparant les hommes et les groupes sociaux, comme l'affirme le ministre Eros Roberto Grau<sup>495</sup>, on ne peut nier que l'accès à la justice des tribunaux est déjà un grand pas dans la recherche de la justice conçue dans l'imaginaire social. Tous les instruments légaux et constitutionnels créés à cette fin furent, d'une certaine façon, une conquête de la société.<sup>496</sup>

Si les droits et les instruments d'accès à la justice ne manquent pas, ce qui fait défaut c'est de les densifier et de les concrétiser du point de vue juridique, mais, par-dessus tout, il s'agit de renforcer l'effectivité sociale de ces droits. Pour cela, le Droit lui-même peut-être envisagé comme un instrument de lutte pour de nouvelles conquêtes, puisque «les droits ne naissent pas tous en une fois», ou comme instrument de lutte pour la gestion des conquêtes atteintes, puisque les droits ne sont pas conquis «une fois pour toutes».

---

<sup>493</sup> LEME MACHADO, P.A. *Direito Ambiental Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2004

<sup>494</sup> SIRVINKAS, p. 364

<sup>495</sup> GRAU, E. R. *Le Point de vue du juge constitutionnel - l'expérience du Brésil*. Petites Affiches, 2006, n° 254 21 décembre. p. 4-6

<sup>496</sup> SILVA, M. B. Oliveira da. *Acesso à Justiça (Ambiental): Uma abordagem a partir das contradições sócio-econômicas e ambientais*. In: 11<sup>ème</sup> Congrès International de Droit de l'Environnement, 11 Mai 2007, volume 1-teses de professionnels, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de Sao Paulo, 2007. p. 531-544

## CHAPITRE 2. LE DROIT COMME INSTRUMENT DE LUTTE ET COMME BALISE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE.

Depuis le début de cette réflexion sur la juridicisation du développement durable nous parlons de droits et de principes: le droit au développement, le droit au développement durable, le développement durable comme principe juridique, le droit à l'information et à la participation, etc.

Il convient, finalement, de se demander quelle est la force de l'appareil constitutionnel et des documents juridiques présentés jusqu'ici? Quelle est la force du texte dans le contexte? Ou plutôt, la question est de savoir quel est, dans la réalité concrète, le degré d'effectivité de ces droits dans la garantie d'un environnement équilibré et dans la mise en œuvre du développement durable?

Mais nous ne voulons pas en faire une analyse approfondie sur les trois plans, distincts mais complémentaires, sur lesquels la norme juridique peut-être visualisée: celui de la validité, celui de la vigueur ou celui de l'effectivité. Sans même examiner les nuances ou différences de la norme entre vigueur, efficacité, applicabilité, existence, etc... Nous nous intéressons plus particulièrement, à reprendre la question de la relation existant entre l'effectivité des droits et le rapport de force politique dans le champ social, pour tenter de réfléchir sur le rôle des mouvements sociaux sur l'effectivité et la garantie des droits liés au champ socio-environnemental.

Eduardo Carrion<sup>497</sup> souligne que les normes, même non-appliquées, présentent, paradoxalement, un minimum d'effectivité ou une effectivité «rémanescente, résiduelle, invisible». Pour l'auteur, la simple existence dans l'ordre légal de cette norme, bien qu'inappliquée, tourne l'infraction de la part de l'autorité ou de particuliers contestable ou instable, obligeant à une certaine prudence.

Au-delà de cela, Carrion observe que l'évolution même de la conjoncture politique, se répercutant au plan juridique, peut faire que cette norme prenne, avec le temps, une plus grande effectivité.

---

<sup>497</sup> CARRION, E. *A efetividade dos direitos na constituição*. Texte qui a servi de base pour l'exposé fait à la Femargs, Fundação Escola da Magistratura do trabalho do Rio Grande do Sul, à Porto Alegre le 08/02/2001. Disponible sur: [http://www.juridica.com.br/Apres\\_Artigo.asp?CodArtigo=258](http://www.juridica.com.br/Apres_Artigo.asp?CodArtigo=258) Consulté le 20/02/2008

En résumé, on peut dire que la conjoncture politique se répercute au plan juridique en apportant des avancées (ou des reculs) dans le champ des droits.

### 2.1 L'Effectivité des droits associée aux revendications et aux luttes dans le champ social

Selon Bobbio, le langage des droits a une grande fonction pratique qui est de «prêter une force particulière aux revendications des mouvements qui demandent pour eux et pour les autres la satisfaction de nouvelles carences matérielles et morales», mais met en garde sur ce langage «devient trompeur en obscurcissant ou occultant la différence entre le droit proclamé et le droit garanti». <sup>498</sup> C'est ce qui renforce l'idée que, s'il existe un mouvement qui va dans le sens de la proclamation du droit, il doit en exister un autre qui va dans le sens de le garantir puisque la conquête n'est pas donnée «une fois pour toutes».

Pour Eric Hobsbawm «les droits n'existent pas dans l'abstrait, mais seulement là où les personnes l'exigent, ou là où l'on pourrait supposer qu'elles soient conscientes de sa faute»<sup>499</sup>, donc, un droit est ce qui est reconnu comme tel. Aussi, dans la même ligne que Bobbio, l'auteur affirme que les droits ne sont pas abstraits, universels et immuables puisqu'«ils existent dans l'esprit des hommes et des femmes comme faisant part d'ensembles spéciaux de convictions sur la nature de la société humaine et sur l'ordonnement des relations des êtres humains en son sein: un modèle d'ordre social et politique, un modèle de moralité et de justice»<sup>500</sup>.

Candido Grzybowski en traitant des droits de l'homme dans un contexte historique, souligne que ces droits condensent en eux-mêmes une part importante de l'histoire de l'humanité, étant forgés dans les luttes et les mouvements d'inspiration émancipatrice, porteurs de valeurs de liberté, d'égalité, de diversité et de solidarité et que, «avant même d'être reconnus par des lois et exigés dans les tribunaux, ces droits sont au centre des luttes sociales – dans lesquelles conscience, désirs, volonté et circonstances réelles de la vie de chaque regroupement humain ont aussi leur influence».<sup>501</sup> Mais ceci n'empêche pas, selon

---

<sup>498</sup> BOBBIO p.9-10

<sup>499</sup> HOBBSAWM, E. *Mundos do Trabalho*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 410

<sup>500</sup> Ibidem, p.411

<sup>501</sup> GRZYBOWSKI C. *Direito ao Desenvolvimento: um campo de disputas*. Revista Democracia Viva, 2004 n° 22 JUN/JUL p.50-57, p. 51

l'auteur, que les droits de l'homme soient vus comme une référence politique et légale en permanente construction, fruit de tensions et de contradictions en action.

Nous comprenons que ces tensions et contradictions dans le champ social «politisent» le Droit en leur empruntant aussi un rôle contradictoire: celui d'être un instrument de maintien du pouvoir et de l'ordre établi, comme, en même temps, celui d'être un instrument de transformation de ce même ordre.

## 2.2 Le Droit comme instrument de lutte

L'idée du Droit en tant qu'instrument de pouvoir nous renvoie à la notion marxiste du Droit comme superstructure. Pour Marx, la structure sociale est constituée par deux niveaux: celui de l'infrastructure ou base économique, où figurent les forces et rapports de production, et celui de la superstructure politico-juridique ou idéologique. Comme partie de la superstructure, le Droit serait ce qu'Althusser<sup>502</sup> a dénommé «appareil idéologique de l'Etat».

Mais, en présentant ce double rôle du Droit à la fois «conservateur»<sup>503</sup> et, en même temps, «transformateur», une interaction dialectique se conçoit entre la structure et la superstructure<sup>504</sup>, ce qui revient à dire que tout en se reflétant dans la superstructure et la structure économique de la société, le Droit peut devenir un instrument de transformation de cette même société.

Avec cette vision, nous concevons le Droit comme «fils de la lutte» comme l'appelait Roberto Lyra Filho<sup>505</sup>, fondateur de la Nouvelle Ecole de Droit au Brésil, pour qui le Droit est un phénomène pluridimensionnel, interdisciplinaire, qui se situe dans un processus historique, en constante transformation, qui est «en devenir» et qui se manifeste au sein de la lutte sociale.

Ramenant cette réflexion dans le champ environnemental, nous avons vu qu'au Brésil, la constitutionnalisation du droit à un environnement équilibré n'a pas seulement représenté

---

<sup>502</sup> ALTHUSSER, L. *Idéologie et appareils idéologiques d'État* in. Positions, Paris: éditions Sociales, 1976, p. 77-125

<sup>503</sup> Il est nécessaire d'éclaircir que «conserver» peut avoir un double sens; celui de «conserver le vieux contre le neuf», niant une évolution; mais il peut être aussi compris dans le sens de «préserver» le droit conquis

<sup>504</sup> Gramsci traitait de cette interaction dialectique au sein d'une médiation politique entre structure et superstructure dans la formation du Bloc Historique. Voir PORTELLI, H. *Gramsci et le bloc historique*. Paris: PUF, 1972

<sup>505</sup> LYRA FILHO, R. *O Que é Direito*, 17<sup>a</sup> ed. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1999 p. 88

une avancée, mais un véritable «saut» qui a placé le pays parmi les plus avancés en matière de Droit de l'Environnement.

Sans retirer aucun mérite aux mouvements écologistes dans cette conquête, la constitutionnalisation du droit à l'environnement doit être considérée (et perçue) comme une conquête de tous et de chacun, tout comme le devoir de préserver et de garantir le droit conquis doit être de tous et de chacun, comme l'établit le précepte constitutionnel lui-même.

Aussi, la garantie de la conquête du droit à un environnement équilibré, comme celle d'un développement durable, pointe, entre autres choses, la nécessité de rompre quelques barrières et de chercher les points communs dans les agendas des mouvements sociaux et écologistes. Cela impliquerait non seulement de mettre «plus de vert dans le rouge», c'est à dire, inclure la revendication environnementale dans la visée des mouvements qui luttent pour la transformation sociale, mais aussi «plus de rouge dans le vert» en renforçant la dimension sociale des mouvements écologistes, d'autant que la lutte pour la défense de l'environnement n'est ni séparée ni supérieure à la lutte du peuple pour la démocratie, la souveraineté et pour le développement.

L'un des points de rencontre pourrait être la lutte contre l'injustice environnementale qui, pour être vaincue, oblige à une action politique basée sur les trois piliers du développement durable: l'économique, le social et l'environnemental. Dans cette lutte, plus que jamais, le Droit se transforme en un instrument de recherche de justice.

### 2.3 L'Environnement: un droit de tous qui n'est pas à tous.

Conformément à l'enseignement de Bobbio, on ne peut occulter la différence entre droit proclamé et droit garanti. La garantie du droit de tous à un environnement équilibré n'est pas une tâche facile puisque, sous couvert du «droit de tous» et de «futur commun» bouillonnent conflits et contradictions, fruits des injustices sociales, qui, à leur tour, sont génératrices d'injustices environnementales.

En résumé, nous pourrions définir l'injustice environnementale comme un mécanisme par lequel les sociétés inégalitaires destinent la plupart de la charge des dommages environnementaux du développement aux groupes sociaux des travailleurs, populations à

faibles revenus, groupes raciaux discriminés, populations marginalisées et plus vulnérables, c'est-à-dire, plus exposées aux risques,<sup>506</sup>

Aussi, s'il est vrai que nous vivons dans une «société de risque» (ainsi désignée par Beck<sup>507</sup>), les risques sont «échelonnés» et, d'une certaine façon, reportés sur la population la plus fragilisée.

En réalité, dans la société moderne, nous sommes tous soumis aux risques planétaires de la crise écologique qui provoque un déséquilibre de l'environnement (comme la pollution, le réchauffement de l'atmosphère, etc.) et le déclin qui en résulte dans la qualité de vie. Mais, nous percevons que ces risques, même s'ils nous touchent tous, ne sont pas si «démocratiques», puisque pour le moment du moins, le plus grand poids est destiné aux populations socialement vulnérables. Ce tableau reflète une concentration de pouvoir dans l'appropriation des ressources environnementales.<sup>508</sup>

D'une façon particulière, au Brésil, de gigantesques injustices sociales couvrent l'exposition à la pollution comme la prise en charge des coûts du développement. Avec cela, l'injustice socio-environnementale va au-delà de la problématique de la localisation des rejets chimiques (ou d'autre nature), puisque ce ne sont pas seulement les travailleurs de l'industrie et les habitants des alentours des usines qui payent de leur santé les coûts externes de la production des richesses. Ce sont aussi les habitants des favelas dépourvus de tout à l'égout, les agriculteurs et ouvriers agricoles soumis à l'exposition aux désherbants; les populations d'exploitants agricoles traditionnels expulsées de leurs terres d'usage communal, entre autres. C'est justement parce qu'ils sont «poussés» vers les plus vulnérables que les dommages deviennent «insolubles et invisibles» et les injustices environnementales croissantes.<sup>509</sup>

Il est courant que cette mauvaise «distribution» des risques ou des conséquences environnementales négatives, se traduise en une «spatialisation» des inégalités sociales qui

---

<sup>506</sup> HERCULANO, S. *Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil*. In: I Encontro Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – 06-09/11/2002 Indaiatuba – SP, op. cit.

<sup>507</sup> Dans la conception de Beck, la société globalisée actuelle est une «société de risque», puisque le citoyen se trouve face à des situations d'incertitude et à des périls inconnus dont les conséquences peuvent être indéterminables. Cet «état d'incertitude», provoqué par les situations de risque de la modernité, conduit à une crise de l'existence de l'homme moderne. Voir BECK, Ulrich. *A reinvenção da política: rumo a uma Teoria da Modernização Reflexiva*. In: GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997. p. 11-71

<sup>508</sup> HERCULANO, S. *Ibidem*

<sup>509</sup> HERCULANO, S. *Ibidem*

sont, en général, spatialisées, de l'intérieur domestique à l'échelle planétaire, rendant visible l'injustice spatiale et environnementale<sup>510</sup> résultant de l'injustice sociale.

La question de l'injustice environnementale, ayant parmi ses causes principales l'injustice sociale, ouvre, non seulement un champ d'étude intéressant mais aussi un objet commun pour les agendas des mouvements qui luttent pour la transformation sociale tournée vers le développement durable.

#### 2.4 Unissant «agendas et objectifs» pour la mise en œuvre d'un développement durable et de la justice environnementale

Jean-Marie Harribey<sup>511</sup> se demande si la revendication de transformation sociale ne serait pas obsolète et si l'"écologisme" en tant que mouvement ne serait pas appelé à substituer le paradigme de la transformation sociale. Selon lui, certains en arrivent même à se demander si l'altermondialisme ne serait pas le nouveau mouvement émancipateur du XXIème siècle qui prendrait la place du mouvement social déficient et moribond.

L'hypothèse de Harribey est que l'écologisme ou l'altermondialisme ne remplacent pas le paradigme de l'émancipation et de la transformation sociale, mais cet auteur souligne la nécessité d'une union des mouvements écologiste et des mouvements qui luttent pour la transformation sociale contre l'accumulation capitaliste qui, au fond, se trouve à l'origine de la dégradation tant du champ social que de l'environnement.

Nous sommes pleinement d'accord avec cet auteur tant pour ce qui se réfère à la permanence du paradigme de la transformation sociale, que quant à la nécessité de réunir les forces contre l'accumulation capitaliste, en particulier dans un pays riche et néanmoins champion en inégalité sociale comme c'est le cas du Brésil.

Pour en avoir une idée, dans «Les riches aux Brésil», Marcio Pochmann<sup>512</sup> présente une recherche, basée sur plusieurs sources officielles, montrant qu'au Brésil pas plus de cinq mille

<sup>510</sup> Colloque International et Transdisciplinaire Justice et Injustice Spatiales. 12-14 mars 2008, campus de l'Université de Nanterre

<sup>511</sup> HARRIBEY, J.-M. *Rapports sociaux et écologie : hiérarchie ou dialectique?* Congrès Marx International IV: Guerre impériale, guerre sociale Université de Paris-X Nanterre – Sorbonne du 30 au 2 octobre 2004. Atelier Ecologie: Capitalisme, environnement, développement. Conférence disponible sur <http://www.canal2.tv/video.asp?idvideo> consulté le 10/11/2007 (op. cit.)

<sup>512</sup> POCHMANN, M. *Os Ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2004. Cette œuvre fait partie de l'Atlas da Exclusão Social no Brasil - Volume 3

familles détiennent 42% du Produit Intérieur Brut (PIB), soit, dans un pays de 177 millions d'habitants<sup>513</sup>, ces quelques familles sont porteuses d'un stock de richesse équivalent à 2/5 de tout le flux de revenu généré par le pays en un an.

Une autre donnée importante est que ce processus d'accumulation se métamorphose à partir des années 1990 basé en un cycle de l'économie marqué par les gains de capital liés aux activités financières et non productives.

Cette accumulation financière liée à un modèle de développement qui a rendu possible, pratiquement, de doubler la quantité de familles riches en deux décennies, a aussi conduit à un épuisement du secteur productif; c'est ce qui a fait augmenter, vertigineusement, les abîmes sociaux, sans compter la structure fiscale brésilienne qui lèse les plus pauvres.

Selon Pochmann, le pays possède une structure fiscale rétrograde qui influe sur la consommation en réduisant le revenu disponible des plus pauvres. Les riches, outre qu'ils n'affectent pas tout leur revenu à la consommation, disposent de moyens d'évasion fiscale ; face à ce tableau, il est impossible de nier l'actualité de la lutte pour des transformations sociales au Brésil.

Déjà, pour ce qui est de la nécessité d'additionner les forces des mouvements écologistes et sociaux, il est important d'observer que Harribey présente un grand champ d'union qui est de regrouper les forces «contre l'accumulation capitaliste qui est à l'origine de la dégradation sociale comme environnementale». A partir de là, de nombreuses luttes communes peuvent surgir liées aux questions socio-environnementales.

Il est pertinent, à notre avis, d'établir ce "grand champ d'unité" puisque, du point de vue pratique, il serait très difficile de regrouper les forces de ceux qui veulent la transformation de la société avec celles de ceux qui veulent à peine "faire verdier le capitalisme", ou même, avec ceux qui "sacralisent l'environnement donnant à la vie humaine les mêmes poids et valeur que celle de n'importe quel être vivant."<sup>514</sup>

D'autre part, nous concevons que dans un pays, comme le Brésil, dont le patrimoine naturel est la principale richesse, les efforts de tous les mouvements, syndicaux, écologistes,

---

<sup>513</sup> Les données présentées sont de 2003, les données plus récentes évaluent à plus de 180 millions

<sup>514</sup> Cette conception finit par "déshumaniser" l'environnement même, puisque, reprenant les idées de Michel Löwy, nous avons vu que le combat pour sauver l'environnement est surtout un impératif humaniste. Voir LÖWY, M. *Ecologia e Socialismo*. São Paulo: Cortêz, 2005 (op. cit.)

de femmes, de jeunesse, d'étudiants, bref de l'ensemble des mouvements de la société, ne peuvent cesser de construire une unité recherchant la garantie de la préservation de ce patrimoine.

Dans ce contexte, le Droit est un instrument important à utiliser dans la gestion de ces conquêtes qui ont aussi été le fruit de la mobilisation et de la participation sociale.

Pour reprendre le fil de la réflexion, il serait intéressant de contextualiser les idées travaillées sur le devoir de participation et l'accès à la justice dans le domaine environnemental, sur la nécessité et l'unité des mouvements sociaux recherchant une justice socio environnementale, sur le rôle du Droit comme instrument de support et d'avancées; dans un contexte plus large, celui de la mise en œuvre d'un développement durable ou d'une gouvernance tournée vers le développement durable. Alors, le Droit, au-delà d'un instrument d'avancées est aussi un baliseur du développement.

#### 2.5 Le Droit et la Constitution comme baliseurs de la mise en œuvre du développement

Parler de développement durable c'est, avant tout, parler de balises juridiques à la politique économique et, comme on peut le voir, la Constitution et le Droit de l'environnement brésiliens sont pleins des instruments qui visent, tant à la participation populaire dans les voies du développement, que du balisage des actions des pouvoirs publics dans la mise en œuvre des politiques de développement.

Nous travaillons avec l'idée que la simple existence de normes dans l'ordre légal fait qu'elles sont dotées d'«effectivité rémanente», ce qui oblige, tout au moins, à une certaine prudence de la part de l'autorité (ou de particuliers), pour ce qui touche au non-respect de ces normes, juridiquement contraignantes ou à caractère non contraignant. Le Droit reste le Droit et la conjoncture sociale et politique peuvent influencer sur sa «densification».

Plusieurs fois a été présentée l'idée que la médiation entre l'économique, le social et l'environnement a lieu dans la sphère politique puisque le développement est un processus de choix. Certainement, ces choix doivent être faits dans les cadres établis par le Droit et la Constitution.

Comme nous l'a déjà signalé le ministre Eros Grau, «ce sont les programmes de gouvernement qui doivent être adaptés à la Constitution et non l'inverse, ce qui revient à dire

qu'il incombe au gouvernement de sélectionner et de spécifier son action à partir des objectifs constitutionnels, indiquant les moyens ou instruments adéquats pour sa réalisation, sans les changer en fonction des convenances politiques de conjoncture.

Il est très difficile de "mesurer" et d'évaluer, avec exactitude, un pays avec les caractéristiques et la complexité du Brésil (et aussi par manque d'instruments adéquats) au fur et à mesure de ce "balisage juridique" du développement ou, en d'autres termes, dans la mesure où est mis en œuvre le principe juridico-environnemental du développement durable.

Les défauts d'application du principe de développement durable sont perçus de manière ponctuelle, en particulier face à des dommages environnementaux visibles, comme c'est le cas de la dévastation des forêts, spécialement de l'Amazonie; de la mortalité des poissons causée par des niveaux élevés de pollution des fleuves; de la dégradation environnementale des grands centres urbains. Mais, de façon générale, on n'a pas d'évaluation de la mesure avec laquelle la législation environnementale est mise en œuvre par les politiques de développement.

D'autre part, il est possible d'observer la "place" occupée par la question environnementale dans les programmes de gouvernement et d'évaluer quelques uns des résultats atteints dans l'effectivité de ces programmes. C'est ce que nous tenterons de faire dans le prochain titre, ayant pour base, en particulier, le programme du premier mandat du gouvernement du président Luis Inácio Lula da Silva, au Brésil.

## **SYNTHESE DU TITRE II**

### **1. Quant à la Participation**

A. La participation peut être considérée comme une conquête dans la mesure où elle n'est pas donnée et où elle fait partie d'un processus dialectique qui exige sa permanente reconstruction. Elle peut être autant un instrument pour atteindre un objectif comme un objectif lui-même.

B. Pour ce qui se réfère à la conquête et à l'effectivité des droits, on peut dire que la participation vise autant l'effectivité des conquêtes déjà cristallisées dans les lois, comme la reconnaissance de nouveaux droits.

C. Quoique la participation ne se réduise pas aux espaces institutionnels déjà établis et régis par l'ordre juridique, les instruments légaux de participation et le Droit en son entier peuvent se transformer en instruments importants de conquêtes et de garanties dans le champ politique, social et environnemental.

## 2. Quant à la participation populaire en matière environnementale

A. La participation en matière environnementale peut être exercée de diverses façons et à divers niveaux, mais pour cela l'accès à l'information est fondamental. Ainsi, le droit à l'information est un présupposé à l'exercice du droit à la participation.

B. Au Brésil, les instruments juridiques au service de la participation et à l'accès à l'information sur l'environnement ne manquent pas, visant à assurer le droit à un environnement sain et au développement durable. Mais, si droits et instruments ne manquent pas, il manque encore la densification et la concrétisation de ces droits du point de vue juridique, spécialement, le renforcement de son effectivité sociale.

## 3. Quant au Droit comme instrument

A. Une norme, même quand elle n'est pas appliquée, conserve une effectivité rémanente et résiduelle; l'évolution même de la conjoncture politique peut faire que cette norme en vienne à prendre plus d'effectivité. Ceci parce que le rapport des forces sociales et politiques se répercute au plan juridique en apportant des avancées dans le champ des droits. En ce sens, le Droit peut être un instrument de garantie et d'avancée dans les conquêtes sociales.

## 4. Quant à la nécessité de l'unité dans la lutte pour la transformation sociale et la justice socio-environnementale

A. Au Brésil une des facettes visibles de l'injustice sociale est l'injustice environnementale (et spatiale). Pour cette raison, alors même que la lutte pour la transformation sociale reste de toute actualité, elle a exigé l'incorporation, plus effective, de la revendication environnementale. Cela pointe la nécessité d'une unité des mouvements sociaux et écologistes dans la lutte contre l'accumulation capitaliste, responsable de la dégradation sociale autant qu'environnementale.

## 5. Quant au rôle du Droit et de la Constitution comme baliseurs du développement

A. Si le développement est aussi un processus de choix, pour qu'il soit un développement durable (c'est-à-dire un véritable développement) ce processus doit être balisé par le Droit. En d'autres termes, un développement durable n'est mis en œuvre qu'avec une politique économique suivant un balisage juridique vu que l'incompatibilité entre programme de gouvernement et modèle économique défini par la constitution génère l'inconstitutionnalité institutionnelle ou normative.

B. En même temps qu'il n'y a pas de développement durable sans le balisage juridique des choix et la médiation dans le champ politique, il est très difficile d'évaluer avec précision en quelle mesure ce "balisage" est suivi et en quelle mesure est mis en œuvre le principe juridico-environnementale du développement durable dans le champ du développement.

### TITRE III EVALUATION DU PROGRAMME ET DE LA PRATIQUE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Après la présentation d'un «tableau résumé<sup>515</sup>» du Brésil et de son président, nous en venons à traiter des “distances et rapprochements” entre le programme de gouvernement du Président Lula et sa mise en œuvre, en particulier dans ce qui touche aux propositions relatives au développement et à l'environnement.

#### CHAPITRE 1 LE BRÉSIL DE LULA, LULA DU BRÉSIL ET LE “PROGRAMME DE GOUVERNEMENT 2002 DE LA COALITION LULA PRESIDENT”

##### 1.1 Le Brésil de Lula: Géant par sa nature même<sup>516</sup>

Cette terre, Seigneur, me semble, de la pointe la plus au sud que nous ayons vue à l'autre pointe qui touche au nord, si étendue qu'elle aura bien vingt ou vingt cinq lieues de côte. (...) De pointe en pointe, tout est plage ... pleine d'espace et de beauté. Pour le sertão il nous a paru, vu de la mer, très grand; parce qu'en le parcourant du regard, nous ne pouvions voir que de la terre et du feuillage -- terre qui nous paraissait très vaste. (...) Elle est gracieuse en telle manière, qu'en voulant en tirer profit, s'y donner tout entier; à cause des eaux qu'elle a.<sup>517</sup>

Ce sont des fragments de la Charte, écrite à Porto Seguro, Bahia, datée du 1er mai 1500, par Pero Vaz de Caminha au roi du Portugal. Le chroniqueur de l'armée de Pedro Álvares Cabral y rapporte l'arrivée et décrit les aspects du pays qui vient d'être «découvert» et qui, plus tard, sera baptisé Brésil.

Selon l'écrivain et humoriste gaúcho<sup>518</sup>, Luís Fernando Veríssimo<sup>519</sup>, certains disent que le Brésil était déjà mal parti, étant découvert par hasard, et par des portugais!

<sup>515</sup> Des données plus complètes sur la situation politique et économique du Brésil peuvent être trouvées dans la “Note d'information sur la situation politique et économique du Brésil et sur ses relations avec l'Union Européenne” disponible sur [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/nt/692/692067/692067fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/nt/692/692067/692067fr.pdf) consulté le 18/03/2008

<sup>516</sup> Les données ici présentées proviennent de l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique (IBGE), de l'ouvrage d'Alain Rouquié «Le Brésil au XXIe Siècle – naissance d'un nouveau grand» (p. 10-30) et l'article de référence de João Paulo Ribeiro Capobianco «sur les biomas brésiliens».

<sup>517</sup> *Charte au Roi D. Manuel*. São Paulo: Dominus, 1963. également disponible sur <http://www.cce.ufsc.br/~nupill/literatura/carta.html>

<sup>518</sup> «Gaúcho» est la dénomination donnée aux natifs de l'Etat du Rio Grande do Sul

<sup>519</sup> VERÍSSIMO, L. F. *Poesia para mim é um mistério*. Entrevue publiée dans le cahier littéraire du journal Zero Hora du 29/11/2007

L'auteur ne partage pas cette opinion, rappelant que «notre héritage portugais n'est pas coupable de nos errements». Mais, il admet que quelques choses, tout au début, auraient pu être réalisées d'une autre manière: «l'histoire du Brésil a toujours été faite de haut en bas, rarement avec une participation populaire, ce qui a beaucoup à voir avec notre passé impérial et esclavagiste». Il finit par dire: « je crois que la République est ce qui n'a pas encore bien pris au Brésil. Nous pourrions commencer par la proclamer à nouveau».

En réalité, l'humour de Veríssimo est chargé de sérieux. De fait, nous n'aurions pas tant besoin de proclamer la République que de continuer à «découvrir» ce pays puisque, comme le signale bien Alain Rouquié, «le Brésil reste toujours à découvrir»,<sup>520</sup> pas seulement en raison de sa dimension, mais de sa vertigineuse pluralité et de sa complexité irréductible, parfois génératrice de contradictions elles aussi hyperboliques: misère et splendeur; eldorado et enfer!

S'il existe un aspect où le Brésil a besoin d'un effort patriotique quotidien dans l'exercice de la (re)découverte, et, pour ce qui a rapport à ses richesses naturelles, source d'ignorance, mais, en même temps motif d'orgueil des brésiliens – ce qui peut être prouvé par une enquête d'opinion selon laquelle les brésiliens interrogés ont placé, en première place, la nature comme motif de fierté du pays<sup>521</sup>, rejoignant les paroles de l'hymne national:

Géant par sa propre nature  
Tu es beau, tu es fort, colosse impavide  
Ton avenir reflète cette grandeur...

Le Brésil est le plus grand pays de l'Amérique Latine avec un territoire d'une étendue de 8.514.876 Km<sup>2</sup> (15 fois la France), avec une vaste surface de littoral baignée par l'Atlantique, une population qui, en 2005, était de 184.184.264 habitants (80% de la population est urbaine alors qu'il y a moins de 50 ans 60% de la population était rurale) et un PIB total qui était de 593,091 millions de dollars en 2004.<sup>522</sup>

<sup>520</sup> ROUQUIÉ, A. *Le Brésil au XXIe siècle, naissance d'un nouveau grand*. Paris: Fayard, 2006. p. 9

<sup>521</sup> CARVALHO, J. Murilo de. *Cidadania na encruzilhada*. in: BOGONOTTO, N. et al. *Pensar a República*, Belo Horizonte: editorial UFMG, 2000

<sup>522</sup> Dressant un rapide parallèle, nous verrons que la France possède une superficie de 551.500 Km<sup>2</sup>, une population de 60.496.000 habitants en 2005– ce qui signifie une densité démographique, beaucoup plus élevée que celle du Brésil, et un PIB total de 2.046.735 millions de dollars en 2004 –infiniment plus élevé que celui du Brésil. De là le fait que nous comprenions la difficulté d'établir des comparaisons, et quand elles doivent être faites, forcément, ces réalités différentes doivent être considérées. Source de données : Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE- Disponible sur <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php> consulté le 17/01/2008.

Doté de ressources naturelles (in)finies – ayant comme symbole l’Amazonie, “ventre mou du Brésil”<sup>523</sup>, région légendaire et porteuse de tant d’espérances et de mythes – le Brésil possède la plus grande banque génétique du monde, 20% de l’eau potable existant sur tout le globe terrestre (le fleuve Amazone avec ses plus de mille affluents forme à lui seul un bassin qui comporte 1/5 de toute l’eau douce de la planète) et 90 millions d’hectare de terres disponibles pour l’agriculture.

João Paulo Capobianco<sup>524</sup> nous parle d’une grande variété d’environnements qui amène à la constitution d’un ensemble complexe d’écosystèmes et d’une diversification significative de la faune et de la flore. Selon lui, on peut trouver sur le territoire brésilien l’environnement équatorial de la région amazonienne, avec des pluies torrentielles et bien distribuées au long de l’année, celui semi-aride du Nordeste, avec des périodes de déficit hydrique ou celui tempéré du planalto méridional, où il y a même parfois un peu de neige sur les hauteurs de sa partie la plus au sud.

Pour Capobianco cette variété environnementale fait que le pays possède la plus grande richesse biologique du monde, «abritant entre 10 à 20% 1,5 million d’espèces déjà cataloguées. Ce sont près de 55.000 espèces de plantes à graines (approximativement 22% du total mondial), 502 mammifères, 1.677 oiseaux, 600 amphibiens et 2.657 poissons; respectivement 10,8%, 17,2%,15% et 10,7% des espèces existant sur la planète»<sup>525</sup>.

Nous pourrions passer des pages et des pages sans même arriver à faire un résumé de tout le patrimoine naturel, génétique ou culturel de ce pays continent, de ce «géant par sa propre nature» qui, en même temps, est un «géant blessé» par la dévastation de ce qu’il a de plus grandiose: sa propre nature.

On ne fera pas non plus l’inventaire de l’immense perte de ressources naturelles du Brésil depuis sa “découverte”. Ce qui nous intéresse, plus particulièrement, est de reprendre la question du rôle de l’Etat et du peuple dans les décisions relatives aux voies du développement et aux ressources naturelles.

---

<sup>523</sup> Définition proposée par Alain Rouquié

<sup>524</sup> CAPOBIANCO. J.P. Ribeiro. *Artigo-base sobre os Biomas Brasileiros*. In: CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J.P. Ribeiro (org). *Meio Ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio 92*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002. p. 117-151

<sup>525</sup> CAPOBIANCO, op. cit. p. 117

Avant la présentation et l'analyse du Programme de Gouvernement pour le Brésil, vainqueur de l'élection de 2002, il convient de considérer quelques aspects de la personnalité de Luiz Inácio Lula da Silva, le premier "ouvrier-président" de l'Histoire du Brésil.

### 1.2 Lula : le "visage" du Brésil

Sans entrer dans le détail des péripéties politiques en Amérique du Sud, il est visible qu'au cours des derniers mouvements électoraux sur le continent sud-américain<sup>526</sup> quelques uns des présidents ont pris "le visage" de leur propre pays, c'est-à-dire une identité presque physique avec les peuples qu'ils représentent. Il suffit de regarder pour voir qu'il n'y a pas de type plus bolivien qu'Evo Morales, de vénézuélien que Chavez ou de brésilien que Lula.

Evidemment on ne peut tomber dans une vision simpliste selon laquelle il faudrait pour représenter le peuple avoir une "tête du peuple". Tout juste peut-on faire remarquer le fait que, dans plusieurs pays d'Amérique du Sud, une des facettes du processus de démocratisation<sup>527</sup> peut être vue sur le visage même du représentant du pays, comme c'est le cas de Luis Inácio Lula da Silva dont, indépendamment de l'opinion que l'on peut avoir sur son gouvernement, on ne peut nier qu'il est un représentant qui vient du peuple avec une «tête du peuple», le premier président de l'histoire du Brésil avec cette identité.

En se demandant pourquoi un ouvrier métallurgiste, fils de paysans pauvres est devenu le premier président du Brésil au XXIème siècle et comment un ouvrier a-t-il pu arriver à la direction d'un pays champion du monde des inégalités sociales, où le travail manuel est encore marqué par les stigmates de plus de trois siècles d'esclavage, Alain Rouquié conclut que l'élection de Lula à la présidence «est un des innombrables paradoxes brésiliens»<sup>528</sup>.

Pour Rouquié l'élection de Luiz Inácio Lula da Silva reflète un changement culturel profond: elle constitue une avancée historique dans le champ de l'égalité formelle et de la

---

<sup>526</sup> Concernant la thématique électorale en Amérique Latine, Olivier Dabène propose une analyse du cycle électoral 2006, réunissant des spécialistes de France, Espagne, Mexique, Colombie, Bolivie, Venezuela, Pérou et Brésil. in: DABÈNE, O. (org.) *Amérique latine, les élections contre la démocratie?* Paris: Presses de Sciences Po, 2008

<sup>527</sup> Ici, nous nous situons du côté de ceux qui défendent que la vague continentale de reflux du libéralisme tend à un processus de démocratisation, évidemment des positions opposées existent

<sup>528</sup> ROUQUIÉ, op.cit. p. 10

citoyenneté car, avec elle, le Brésil se réconcilie avec lui-même en élevant l'estime de soi des classes populaires.<sup>529</sup>

Pour ce qui est de la signification de l'élection du président Lula en 2002, François D'Ary considère que "l'élection de 2002 doit donc être considérée comme une étape importante: plus qu'une simple victoire de la gauche, elle manifeste un progrès dans la consolidation de la démocratie en permettant au plus grand parti de gauche de sortir de sa marginalité politique et d'accéder au gouvernement."<sup>530</sup>

Sans avoir le propos de faire une analyse politique du processus qui a conduit Lula à la présidence du Brésil, il semble intéressant de rassembler quelques considérations sur la «place» de l'environnement et du développement durable dans son programme de gouvernement. Pour cela il semble pertinent de prendre la question environnementale dans le contexte de la partie du programme consacrée au développement.

### 1.3 Le Programme de gouvernement, cet inconnu

Le 27 Octobre 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, fondateur du PT - Parti des Travailleurs-est élu, porté par une coalition de son parti avec le Parti Libéral (PL), le Parti Communiste du Brésil (PCdoB), le Parti Communiste Brésilien (PCB)<sup>531</sup> et le Parti de la Mobilisation Nationale (PMN), avec près de 53 millions de voix, plus de 60% des suffrages exprimés, (contre 33 millions à son adversaire José Serra, candidat du président sortant Fernando Henrique Cardoso).

La victoire d'un candidat est, en conséquence, la victoire d'un programme de gouvernement. Ainsi, le programme vainqueur fut le "Programme de gouvernement 2002 de la coalition Lula Président"<sup>532</sup>, pourtant ignoré d'une grande partie de la population.

Il ne s'agit pas de dire que, parce que le programme de gouvernement était méconnu de la plupart, le peuple ne savait pas pourquoi il votait. En général, et en particulier dans les

<sup>529</sup> Rouquié explique que cette notion d'«autoestime» est cruciale dans la configuration sociale brésilienne, pour des raisons évidentes. p. 270

<sup>530</sup> D'ARCY, F. *Dix-huit mois après l'accession de Lula au pouvoir, où en est le Brésil?* Les Études du CERI, 2004, n° 105 - juillet, p. 6

<sup>531</sup> Au Brésil, malgré un rapprochement en cours, la division des communistes perdure, le PCdoB dispose d'une représentativité nationale avec 1 sénateur et 13 députés fédéraux, le PCB ne possède plus de représentation nationale

<sup>532</sup> Nous avons eu accès au programme sur le site <http://www.lula.org.br> pendant la campagne électorale qui n'est plus disponible sur internet. Il est possible de télécharger le programme sur le site de la fondation du PT – Fundação Perseu Abramo (<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/wfdownloads/visit.php?cid=46&lid=183>)

couches populaires, on savait (ou espérait) que le vote pour Lula représentait un vote pour le changement, pour un autre projet de pays. Mais, il est vrai qu'au Brésil la culture politique n'a pas évolué au point où les disputes politiques seraient centrées sur les programmes de gouvernement. Quant aux media, ils ont d'autant moins intérêt à mener le débat sous ce prisme que, pour l'essentiel, ils ont déjà "choisi leur programme" qui est celui du candidat qui répond le mieux aux intérêts du pouvoir médiatique.<sup>533</sup>

Eduardo Meditsch<sup>534</sup> présente une étude mettant en évidence la désinformation de l'électorat sur le plan du programme de gouvernement des candidats dans la dispute électorale pour la présidence de la République du Brésil et l'appauvrissement de la politique, en fonction de cette désinformation, qui ne peut être seulement attribuée à la médiation journalistique, mais à un ensemble de facteurs (intentionnels ou non).

Pourtant, indépendamment de cette question, le document contenant le programme de gouvernement de la Coalition Lula Président fut publié sous forme imprimée et sur Internet. Il s'agit d'un cahier de 72 pages où sont développés quatre grands axes: 1) croissance, emploi et inclusion sociale; 2) développement, distribution du revenu et stabilité; 3) inclusion sociale (spécifiquement); 4) infrastructure et développement durable.

Le texte aborde, en lignes générales, les problèmes existant au Brésil, présentant les critiques au gouvernement alors en place et des propositions de solutions à ces problèmes. Ce «programme général» se décline en programmes spécifiques dans chaque domaine, qui furent publiés en cahiers thématiques, comme c'est le cas pour l'environnement que nous allons analyser par la suite.

Sur la base de ce document, a été élaboré un tableau contenant juste les "propositions" et les "intentions". Les "propositions" et "intentions" contenues dans le programme ont été identifiées dans les différents parties du texte avec la question suivante: "quelles sont les

---

<sup>533</sup> Le professeur Venício de Lima, fondateur du Noyau d'Etudes des Media et de la Politique à l'Université de Brasília (UNB) analyse le «scandale politique médiatique» dans la presse mondiale et d'un panorama général des media brésiliens, leurs corruptions et jeux d'intérêt dans le processus politique. L'auteur montre comment la concentration des media et le «coronélisme électronique» (coronélisme, de "colonel", vaut pour patriarcat féodal et autoritaire au Brésil) sont fondamentaux pour comprendre les déficiences de la démocratie brésilienne. Selon lui, quand le système de communication sociale d'une société ne parvient pas à atteindre un minimum de diversification et quand l'attribution des concessions pour les media électroniques est viciée par l'illégalité ou par les coteries, les conditions essentielles pour l'équilibre institutionnel et l'Etat de droit sont compromises à la base. Voir LIMA, V. A. de. *Mídia: crise política e poder no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006

<sup>534</sup> MEDITSCH, E. *A desinformação política na campanha eleitoral de 2002: programa de governo de Lula na propaganda e no jornalismo eletrônicos*. Comunicação & Sociedade. São Bernardo do Campo: Póscom-Umesp, a 26, 2005, n. 43 1º sem, p. 29-45

actions que prendra le gouvernement de Luís Inácio Lula da Silva, au cas où le candidat serait élu?" A partir de cette interrogation, 295 propositions et intentions ont été identifiées.<sup>535</sup>

En réalité, quand nous parlons de méconnaissance du programme, nous parlons du programme de gouvernement dans son intégralité puisqu'évidemment, dans les émissions de radio et de TV les propositions des candidats étaient synthétisées.<sup>536</sup>

Mais ce n'est pas sans raison que nous traitons de cette méconnaissance des programmes: nous pouvons citer un exemple vécu où une très respectable professeure brésilienne de droit de l'environnement, lors d'un séminaire de Mastère de Droit de l'Environnement de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), affirma que le gouvernement Lula n'avait pas présenté de programme pour l'environnement ce à quoi nous avons dû publiquement objecter.<sup>537</sup>

Une chose est d'exposer un désaccord avec un point de programme ou d'en dénoncer la mise en œuvre, une autre est d'en méconnaître l'existence. Statuer sur sa vacuité montre combien, au Brésil, il reste à progresser sur ce plan.

Nous en arrivons au commentaire des lignes générales du programme de la coalition Lula Président, pour la partie qui se réfère au modèle de développement.

### 1.3.2 Un modèle «alternatif» de développement

Le programme de gouvernement de la coalition Lula Président proposait comme modèle de développement un «modèle alternatif».

Ce modèle alternatif a «le social comme axe du développement» et, l'accent sur le développement social associé à la reprise du développement économique, est fondé sur les principes éthiques et les prescriptions constitutionnelles ayant rapport au droit à la vie, à la dignité de la personne humaine et à la justice sociale ou sur les engagements civiques ou patriotiques.

---

<sup>535</sup> MEDITSCH, op.cit.

<sup>536</sup> Si bien que Meditsch observe que « dans la propagande électorale à la télévision, de nombreux thèmes du Programme de Gouvernement 2002 n'ont même pas été mentionnés, comme les transports, sources de financement, développement régional, télécommunications, ressources énergétiques, l'environnement ou les ressources hydriques. La Réforme des retraites, la culture, le tourisme ou l'hygiène publique ne sont apparues qu'une ou deux fois, de manière générique». MEDITSCH, op. cit. p. 38

<sup>537</sup> Evidemment, cela ne fait que démontrer l'étendue de la méconnaissance du programme de gouvernement qui nous intéresse ici.

Dans ce programme que nous analysons, une grande importance est accordée à la croissance économique. Au fond, le propos est celui d'«une recherche incessante de la reprise de la croissance économique comme moyen privilégié pour la génération d'emplois et la distribution de revenu » arguant que, sans croissance, le pays échapperait difficilement «à un cercle vicieux de chômage croissant, de désordre fiscal, de déficits externes et de l'incapacité d'honorer les engagements internes et internationaux.»

Il est important de relever que l'intention est clairement établie d'honorer les engagements pris par le gouvernement antérieur et d'éviter les ruptures; cette intention est renforcée par l'affirmation que «notre gouvernement va initier, sans heurts, une transition vers un nouveau modèle de croissance durable, avec responsabilité fiscale et engagement social».<sup>538</sup>

L'importance du rôle de l'Etat en tant qu'inducteur du développement est aussi soulignée puisque, selon ce qui est exposé dans le programme, «l'immense tâche de créer une alternative économique pour faire face et surmonter le défi historique de l'exclusion sociale exige la présence active et l'action régulatrice de l'Etat sur le marché, évitant le comportement prédateur des monopoles et oligopoles», et l'idée reprise que la «globalisation ne peut être comprise comme un raccourci miraculeux pour le développement» d'autant que les exemples de politiques réussies ont été marqués par la combinaison de pratiques internationales accompagnées d'innovations nationales.

Le renforcement de l'économie nationale et du secteur productif est posé comme un des axes du développement et la survalorisation des politiques macroéconomiques tournées vers la stabilisation de la monnaie est fortement critiquée avec l'argument que «la stabilité macroéconomique est indispensable et point de départ, mais n'est pas suffisante. Ce n'est pas ce qui fait la richesse du pays.»

De plus, comme on le verra plus avant, la politique macroéconomique sera le grand «talon d'Achille» du gouvernement Lula vu que la politique de stabilisation du gouvernement Fernando Henrique Cardoso sera poursuivie. Ce fut là un des motifs de plus forte critique de la part des alliés de Lula amenant, y compris, plusieurs collaborateurs à quitter le gouvernement en fonction de ce «décalage» entre le programme et la pratique.

---

<sup>538</sup> Engagement réaffirmé par le président Luiz Inácio Lula da Silva dans sa «Charte au Peuple Brésilien» disponible sur <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324> consulté le 10/11/2007

### 1.3.3 Pour un «développement durable» avec une justice environnementale

Il est important d'observer que, même en plaçant «le social comme axe du développement»<sup>539</sup>, et non pas l'équilibre entre les trois piliers économique - social - environnemental, le programme de la coalition Lula président va défendre une proposition de développement durable.

Avant même cette proposition, dans le premier axe du programme, qui traite de «Croissance, Emploi et Inclusion Sociale», l'inclusion sociale est associée à la justice environnementale et, en ce sens, le programme est aussi innovateur, puisqu'il introduit l'équité environnementale dans le champ de l'inclusion sociale. L'objectif est que le gouvernement travaille «pour un nouveau modèle de développement, avec croissance économique, inclusion sociale et justice environnementale, de sorte que, préservant le droit des générations futures, tous aient un accès juste et équitable aux ressources naturelles»-reproduisant, dans cette objectif, le principe du développement durable.

Mais c'est dans le chapitre «infrastructure et développement durable» que sera exposé l'effort fondamental du projet de gouvernement qui sera «la recherche de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques de moyen et long terme visant l'établissement des bases d'un Brésil durable, plus juste et à l'environnement équilibré.» Dans ce même point, l'intention de rupture est claire, tout comme le national-développementisme, quant au néolibéralisme, la déclaration: «Notre gouvernement se tiendra à distance, tant du vieux national-développementisme des décennies de 1950, 1960 et 1970, autant que du nouveau libéralisme qui a marqué les années 90», méritera quelques commentaires plus loin. Pour le moment, examinons le programme de gouvernement dans le domaine environnemental.

### 1.4 Le programme de gouvernement dans le domaine environnemental

Le cahier thématique du programme de gouvernement pour l'environnement intitulé, «Environnement et qualité de vie au Brésil»<sup>540</sup> apporte, dans ses trente trois pages, la

<sup>539</sup> Ce qui peut être justifié par les immenses inégalités sociales existant dans le pays, comme on l'a déjà mentionné

<sup>540</sup> Ainsi que le programme général, nous avons accédé au cahier thématique, pendant la période électorale, sur le site [www.lula.org.br](http://www.lula.org.br) aujourd'hui hors ligne, mais encore consultable sur <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/wfdonloads/visit.php?cid=46&lid=184> Il existe aussi une version française de ce document «environnement et qualité de vie au Brésil» présentée par les Verts dans les Cahiers de la Transnationale intitulé «Lula, le Parti des Travailleurs du Brésil et l'environnement» réalisé par P. Farbias et H. dos Santos disponible sur <http://lesverts.fr/img/pdf/lula/pdf> consulté le 05/02/2008.

proposition de politique socio-environnementale du gouvernement Lula et les propositions d'intégration de cette politique avec les autres.

Le programme présente de façon intégrée le social, l'environnemental et l'économique; dès le paragraphe initial de sa présentation, il affirme que «la recherche d'un développement écologiquement durable, socialement juste et économiquement viable pour le Brésil sera de travailler infatigablement pour l'amélioration de la qualité de vie et pour un environnement sain pour tous», argumentant que «c'est l'engagement même du manifeste de l'Agenda 21, qui n'a pas encore été dûment mis en œuvre au Brésil.»

Dans l'introduction, le programme pour l'environnement présente une conception du développement «tourné vers la justice sociale, intégrant aussi le droit à un environnement sain pour tous», mais prévient que «un environnement sain et une qualité de vie pour les brésiliens dépendent de la rupture avec l'exclusion sociale historique et la dégradation des ressources naturelles», renforçant la thèse de la justice sociale avec justice environnementale présentée dans le programme général, rappelant que «les principaux problèmes écologiques démontrent la relation étroite existant entre la dégradation environnementale et la dégradation sociale.»

C'est aussi dans l'introduction du programme qu'est affirmé l'engagement d'intégration de la variable environnementale dans les autres politiques en assumant «un défi d'internaliser dans l'Etat brésilien, comme un tout organique, l'idée-force de la durabilité environnementale qui fonctionnerait comme un des axes structurels des politiques publiques.»

Dans cette séquence, le texte du programme amène à un panorama de la crise environnementale au Brésil donnant un relief particulier à la destruction des forêts, au manque d'assainissement, aux conséquences néfastes pour l'environnement du développement rural basé sur les grands entrepreneurs agricoles, au problème de la désertification causée par le mauvais usage des sols agricoles et de la forêt, tout comme à l'impact potentiel des OGM sur la santé et l'environnement.

Par la suite, le programme apporte quelques considérations sur les lignes générales de la politique environnementale qui serait mise en œuvre par le Ministère de l'Environnement et les propositions spécifiques à chacun de ces sujets : forêts, eau, biodiversité, etc.... et la proposition d'intégration avec les autres politiques comme celles de l'énergie, des transports, de l'agriculture et ainsi de suite.

Il est important de souligner la proposition de redimensionnement du rôle du Ministère de l'Environnement qui devra «recomposer la centralité des politiques environnementales pour l'ensemble du Système, comprenant son rôle de coordination stratégique, dialoguant en permanence avec les autres ministères».

Ce sera là une tâche assumée, en particulier, par la ministre Marina Silva qui a introduit dans le ministère de l'Environnement le thème de la «transversalité» en politique.

#### 1.4.3 La ministre Marina Silva et les lignes générales de la politique de l'environnement du Ministère de l'Environnement

Pour le Ministère de l'Environnement le président Lula a choisi Marina Silva, historiquement identifiée comme actrice des luttes sociales et environnementales; la ministre qui a reçu le prix Goldman, «Nobel» de l'environnement, est considérée comme une des 25 femmes les plus influentes dans le monde selon la revue Time.<sup>541</sup>

Après sa nomination comme ministre de l'environnement, lors d'une entrevue au journal Folha de São Paulo<sup>542</sup> où lui était posée la question «Quelles seront vos principales actions au ministère?», Marina Silva plaça comme axe principal de sa politique le principe d'intégration, déclarant que:

la priorité est de mettre la politique de l'environnement au cœur de l'action du gouvernement. C'est à dire que le ministère ne pourra être une administration isolée des autres politiques du gouvernement, la lutte pour la préservation de l'environnement devra être présente depuis la planification jusqu'à la réforme agraire. Cela ne se fait pas seulement par décret. Cela se construit.<sup>543</sup>

Comme second axe de la politique du Ministère de l'Environnement, Marina Silva plaça le contrôle social par la participation puisque, selon elle, «pour réussir, toute politique de l'environnement doit se faire avec la participation des organismes non-gouvernementaux, des associations, des syndicats, des leaders d'opinion et de la communauté scientifique.» Enfin,

<sup>541</sup> MELLO, N. A. de; PASQUIS R.; THERY, H. *L'Amazonie «durable» de Marina Silva*. In: Pour Comprendre le Brésil de Lula. ROLLAND D. et CHASSIN J. (coord.) Paris: L'Harmattan, 2004

<sup>542</sup> Cette interview accordée au journal «O Estado de São Paulo» du 12/12/02, fut publiée en langue française dans Les Cahiers de la Transnationale, sous le titre «Lula, le Parti des Travailleurs du Brésil et l'environnement» ou apparaît aussi le programme du gouvernement Lula pour l'environnement et la qualité de vie au Brésil, déjà mentionné et disponible sur <http://lesverts.fr/img/pdf/lula/pdf>

<sup>543</sup> Une interview de Marina Silva, la nouvelle ministre de l'Environnement. In: Lula, le Parti des Travailleurs du Brésil et l'Environnement. Les Cahiers de la Transnationale. p.6 réalisé par P. Farbiaz et H. dos Santos, disponible sur <http://lesverts.fr/IMG/pdf/lula.pdf>

comme troisième axe, la ministre annonça la mise en place de l'Agenda 21 centré sur le développement durable.

Les propositions présentées par la ministre seront confirmées par les quatre «directrices», objectifs prioritaires, prises par le Ministère de l'Environnement visant une politique environnementale intégrée pour la gestion 2003-2006: “en arrivant au Ministère de l'Environnement (MMA) la gestion actuelle a défini les objectifs prioritaires suivants pour la Politique Environnementale du Gouvernement (I) Développement Durable; (II) Participation et Contrôle Social; (III) Transversalité – Politique Intégrée de Gouvernement; et (IV) Renforcement du Système National de l'Environnement (SISNAMA)”.<sup>544</sup>

Ce sont là, en synthèse, les lignes générales du programme pour l'environnement du gouvernement Lula qui seront réitérées dans le Plan Pluriannuel 2004-2007.

#### 1.5 PPA 2004-2007: «Un Brésil de tous»

Comme nous l'avons déjà fait ressortir au chapitre 2 du titre I, le plan pluriannuel fut institué par la Constitution Fédérale de 1988 et est un instrument de planification des actions du gouvernement brésilien où sont établies les directives, objectifs et buts de l'administration publique fédérale pour une période de quatre ans.

Le Ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion va présenter un document de synthèse intitulé «Plan Pluriannuel 2004-2007 – orientation stratégique de gouvernement – Un Brésil pour Tous: croissance durable, emploi et inclusion sociale.»<sup>545</sup> Ce document synthétise l'orientation stratégique de gouvernement pour les programmes du Plan Pluriannuel 2004-2007 et précise que cette orientation se base, fondamentalement, au Programme de Gouvernement présenté pendant la campagne et avec lequel Lula a été élu président en 2002.

Le document signale aussi que la planification économique et sociale, exprimée dans le PPA 2004-2007, sera faite avec la participation tant de la société brésilienne que des différentes sphères du Gouvernement et place, avec parmi les objectifs à long terme à inaugurer celui de la croissance environnementalement durable.

<sup>544</sup> Ministère de l'Environnement (Brésil). Renforcement du SISNAMA, disponible sur <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=107>

<sup>545</sup> Ministério do Planejamento. [http://www.planobrasil.gov.br/texto\\_base.asp](http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp) consulté le 12/03/2006

Dans le document que nous analysons, les politiques et les programmes qui donneront substance à cette stratégie se distribuent en cinq dimensions: sociale, économique, régionale, environnementale et démocratique.

La dimension environnementale que nous allons commenter est traitée au point *V.4.* du document qui présente les orientations et les stratégies du gouvernement pour l'élaboration du PPA.

#### 1.5.1. La dimension environnementale dans les stratégies de développement du PPA 2003-2007.

Le document-synthèse avec les orientations et stratégies du gouvernement pour l'élaboration du PPA 2004-2007, affirme que la stratégie de gouvernement est de mettre en œuvre un développement durable à long terme ce qui implique, par conséquence, une «dimension environnementale qui oriente les choix dans le champ social et économique.» On voit que là, plus que l'équilibre économique-social-environnemental, le propos est que la dimension environnementale oriente les choix dans les autres domaines.<sup>546</sup>

La question de la justice environnementale se trouve renforcée dans cette proposition du PPA puisqu'il existe une distribution inégale des bénéfices environnementaux au Brésil. Ainsi, «l'objectif est le développement tourné vers la justice sociale, intégrant également le droit à un environnement sain.»

Cet objectif du PPA reprend la nécessité et l'urgence de la croissance économique, mais avec une «approche qualitative se restructurant largement et progressivement, au cours des prochaines années, à partir d'un nouveau modèle de production et de consommation, stimulant la gestion durable des ressources naturelles, comme en réprimant, avec rigueur, les actions provoquant les déséquilibres écologiques» et pointe la nécessité de signer des engagements qui recherchent de nouvelles alternatives ou qui minimisent les préjugés découlant du modèle de production et de consommation actuel.

Entre autres questions ayant rapport à l'environnement, le document traite aussi de l'utilisation adéquate des ressources hydriques et de la nécessité de la mise en œuvre

---

<sup>546</sup> Il convient de rappeler que, dans le programme de gouvernement 2002 qui est la base de cette proposition de PPA, il est clair que le modèle de développement sera «un modèle alternatif qui aura le social comme axe de développement». Pour autant, on pourrait conclure que l'axe social plus l'orientation environnementale forment une équation conflictuelle difficile à résoudre dans la réalité

progressive de la nouvelle loi sur les eaux<sup>547</sup> ; du renforcement des organisations environnementales ou du secteur public par l'application immédiate des lois et des mécanismes de contrôle et de régulation de l'activité économique; de la création d'aires de protection environnementale; de la valorisation de la diversité culturelle avec la création d'occasions de développement de nouvelles économies et, finalement, la proposition du PPA prévoit «l'adoption de critères socio-environnementaux pour les politiques publiques, avec des objectifs d'amélioration des indicateurs socio-environnementaux, des encouragements à la participation de la société et à l'éducation environnementale.»

### 1.5.2 Le PPA 2004-2007 – proprement dit: un processus participatif

L'engagement programmatique, signé dans la campagne présidentielle et proposé pour l'orientation et l'élaboration du PPA, selon lequel «la planification économique et sociale, exprimée dans le PPA 2004-2007, sera faite avec la participation tant de la société brésilienne que des diverses sphères du gouvernement», fut accomplie pour la première fois, «l'Orientation Stratégique de Gouvernement dans l'élaboration du PPA 2004-2007 », base pour la définition des programmes et actions, a été soumise à l'appréciation de la société au travers d'un processus participatif.

Ce processus fut coordonné par le Secrétariat Général de la Présidence de la République, en coopération avec le Ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion, de la Casa Civil et du Secrétariat à la Communication et à la Gestion Stratégique du Gouvernement a rassemblé, par le biais des Forums de Participation Sociale, réalisés dans 26 états de la fédération et dans le District Fédéral, des représentants de plus de 2 mille entités de la société civile.<sup>548</sup>

Le fruit de ce processus de participation est basé sur «l'Orientation Stratégique de Gouvernement pour l'élaboration du PPA 2004-2007» qui, à est à son tour basé sur le Programme de Gouvernement présenté en 2002,

Le Plan pluriannuel 2004-2007 se divise en trois megaobjectifs bien concertés, la dimension environnementale y est présentée de manière logique avec la dimension

---

<sup>547</sup> Référence à la loi des ressources hydriques. Loi 9.433 du 08 de janvier 1997. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm)

<sup>548</sup> Données fournies en partie du Plan pluriannuel 2004-2007 disponible sur [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41\\_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf) consulté le 10/11/2006

économique et régionale, dans le «megaobjectif II», intitulé: “Croissance avec production d’emploi et de revenu, environnementalement durable et réducteur des inégalités régionales»

Ces «megaobjectifs» se déclinent en 30 défis, qui expriment les cibles qui doivent être atteintes pour promouvoir le développement. Ces défis sont pris en compte par 374 programmes (spécifiques des plus divers domaines), qui contiennent près de 4.300 actions.

La loi 10.933 du 11 août 2004 qui institue le Plan Pluriannuel pour le quadriennat 2004-2007 apporte en annexe II le plan avec la distinction de chaque programme tout comme le budget qui sera affecté à ces quatre années<sup>549</sup>. La partie sur l’environnement est composée de 21 programmes dont le premier est l’agenda 21.

Ce sont, dans les grandes lignes, les buts présentés par le gouvernement Lula, dans son premier mandat visant le développement et la protection de l’environnement.

Passons à quelques considérations sur le fonctionnement du gouvernement dans la mise en œuvre de son programme, en commençant par l’action du Ministère de l’Environnement.

## **CHAPITRE 2. DISTANCES ET PROXIMITES ENTRE LE PROGRAMME ET LA PRATIQUE DE GOUVERNEMENT: QUELQUES EVALUATIONS**

A la suite des éclaircissements présentés dans l’introduction générale, notre propos n’est pas de faire “L’Evaluation” du gouvernement Lula, mais d’apporter “quelques éléments d’évaluation» sur les distances et proximités entre le programme et la pratique de gouvernement, en particulier pour ce qui se réfère à la question environnementale dans le contexte du programme de développement.

Pour ces éléments d’évaluation, nous commencerons par «donner la parole» au gouvernement lui même au travers de deux entretiens tenus avec le secrétaire exécutif à l’environnement, lors du premier mandat du gouvernement Lula, pour ensuite présenter quelques uns des programmes rencontrés par le Ministère de l’Environnement dans la mise en œuvre de la politique de l’environnement sur la période de gestion 2003-2006.

<sup>549</sup>

## 2.1. Le mandat 2003-2006: selon les termes du secrétaire exécutif du Ministère de l'Environnement

Nous avons réalisé deux entretiens avec le secrétaire exécutif à l'environnement, le gaúcho Claudio Langoni, le premier au début de la gestion en 2003, durant la Ière Conférence Nationale de l'Environnement - I CNMA<sup>550</sup>, et le second, déjà presque à la fin du premier mandat, en 2006<sup>551</sup>. Nous avons précisé au secrétaire que l'objectif de ces deux entretiens était de recueillir quelques impressions de début et de fin de gouvernement.

Comme les deux entretiens sont longs, nous n'allons pas les retranscrire dans cet espace, mais juste ponctuer quelques uns des commentaires et des appréciations du secrétaire, sur les axes de la politique de l'environnement définis par le gouvernement: Politique Intégrée de Gouvernement, Renforcement du Système National de l'Environnement (SISNAMA) et Participation et Contrôle Social, gardant pour la fin la question du développement durable qui est aussi un de ces quatre axes.

Mais, avant d'évaluer ces axes, il convient de présenter les commentaires sur les deux questions: la capacité de l'Etat dans le domaine environnemental et la proposition de redimensionnement du rôle du Ministère de l'Environnement (MMA) présentée dans le programme de gouvernement.

### 2.1.1. Quant à la capacité de l'Etat et à la centralité politique du Ministère de l'Environnement

Selon Cláudio Langoni, le gouvernement FHC (gouvernement de Fernando Henrique Cardoso), ne s'est pas attaqué à la question de la capacité de structuration de l'État, au contraire, il a diminué cette capacité, spécialement lors de son premier mandat, apogée de la défense de l'Etat minimum sous le régime duquel a été opérée une politique claire de diminution de la capacité de l'État en matière environnementale.

Dans l'opinion de Langoni il aurait dû se produire le contraire, puisqu'en même temps que le gouvernement de FHC instituait un programme de démission volontaire (PDV), le

---

<sup>550</sup> Entrevue réalisée le 28, 29, 30 novembre 2003 à Brasilia.

<sup>551</sup> Entrevue accordée le 08/05/2006 au Ministère de l'Environnement à Brasilia

Brésil commençait à mettre en pratique le Protocole Vert<sup>552</sup>, qui mettait en avant l'augmentation des contrôles environnementaux dans le pays.

Le secrétaire exécutif a aussi expliqué que le Ministère de l'Environnement MMA, se trouvait avec 70% de sa force de travail «sous-traitée», avec statuts de vacataires, en relation à des contrats de coopération internationale (au travers de projet du PNUD, de l'UNESCO, etc.). De la sorte, le Ministère finissait par fonctionner avec la logique de ces institutions internationales responsables des projets et se trouvait complètement fragmenté, sans capacité de coordination, sans compter que ces contrats étaient attribués sur la base d'un favoritisme politicien.

La mesure prise par le gouvernement Lula fut d'organiser des concours publics, autant pour les postes temporaires que permanents, pour remplacer les vacataires affectés aux projets internationaux par des fonctionnaires liés au Ministère de l'Environnement. Ceci a concerné près de 700 personnes de niveau supérieur qui passèrent par un processus sélectif de concours public. De la même façon, à l'IBAMA, Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles, à l'époque de la seconde entrevue, de nouveaux analystes environnementaux ont été engagés.<sup>553</sup>

Langoni a fait aussi observer que dans le domaine de l'autorisation environnementale le gouvernement conserverait un cadre de fonctionnaires trois fois plus important que celui de départ et au sein duquel 90% seraient des fonctionnaires permanents. Il souligne aussi qu'«il ne suffit pas d'avoir d'importantes parts de budget pour le secteur de l'environnement alors qu'il n'est pas un secteur de travaux, mais un secteur de programmes et services. Donc, un personnel qualifié est la principale ressource que les organes environnementaux puissent avoir».

---

<sup>552</sup> La loi de politique de l'environnement dispose en son Art.12 que «les entités et organes de financement et d'encouragement gouvernementaux ont conditionné l'approbation de projets habilités à ces bénéficiaires à l'autorisation, dans la forme de cette Loi, et au respect des normes, des critères et des modèles expédiés par le CONAMA (Conseil National de l'Environnement). Le Protocole Vert cherche à répondre à cette disposition. C'est une charte de principes pour le développement durable signée par les banques brésiliennes en 1995 (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, BNDES, Caixa Econômica Federal et Banco Central do Brasil) dans laquelle ils se proposent d'engager des politiques et des pratiques qui soient en harmonie avec l'objectif de promouvoir un développement qui ne compromette pas les nécessités des générations futures. C'est en juin 2004 que fut institué par le Ministère de l'Economie le Groupe de Travail, dénommé "Crédit au développement durable", avec l'objectif de formuler les mécanismes normatifs à l'inclusion de critères de développement durable dans les fonds et systèmes de crédit du gouvernement fédéral. Une des fonctions est de réviser la mise en œuvre du Protocole Vert, élaborant des propositions de stratégies pour sa restructuration et son effectivité, au moyen de compromis entre les agences officielles

<sup>553</sup> Selon les informations du MMA, l'IBAMA a engagé près de 1.550 analystes environnementaux. Le secteur des processus d'autorisation, qui avait 16 employés en 2002, comptait 116 fonctionnaires en 2005

Le secrétaire conclut en affirmant: «il est possible de dire que nous disposons d'un premier noyau de fonctionnaires permanents distribués dans tous les domaines du Ministère, et que nous avons réussi à obtenir que les secrétariats entretiennent une dynamique d'intégration, surmontant la fragmentation de l'autorité sur leurs projets. Le ministère, finalement, a assumé sa centralité politique.»

### 2.1.2 Quant à la politique intégrée du gouvernement

Pour Claudio Langoni, Fernando Henrique Cardoso a dirigé un gouvernement qui a opéré dans une logique traditionnelle qui est de considérer chaque ministère comme un «mini-gouvernement» croyant qu'avec la somme de ceux-ci le gouvernement fonctionnera bien. Au point que la ministre Marina Silva fut la grande introductrice du concept de «transversalité»<sup>554</sup> de la politique environnementale» cherchant une politique environnementale intégrée, dès le début du gouvernement Lula.

Cependant, précise Langoni :

la machine fédérale opère par logique de fragmentation, dans ce cas, il est nécessaire de «gouverner contre le gouvernement», contre la dynamique que présentent, traditionnellement, les gouvernements. Ce n'est pas une tâche facile parce qu'il faut changer le paradigme, la façon avec laquelle les problèmes sont abordés et résolus, puisqu'il ne suffit pas de prendre des décisions et des directives, il faut une internalisation de ces directives dans des institutions qui sont fortement corporatistes, pour établir une dynamique de fonctionnement de la structure gouvernementale qui permette de travailler avec cette transversalité, insérant la dimension environnementale au développement. C'est pourquoi il est impératif de dialoguer avec différentes visions, qui visent à un même objectif, mais avec des intérêts différenciés et composer, de fait, une politique de gouvernement.<sup>555</sup>

Pour le secrétaire, durant le mandat qui était en phase de conclusion, ces différentes visions ont été fortement en opposition entre elles. La proposition présentée alors pour tenter cette «transversalité» dans la recherche de l'intégration des politiques fut de s'appuyer sur les commissions sectorielles (interministérielles) et sur les agendas bilatéraux (du Ministère de l'Environnement avec les autres secteurs du gouvernement et de la société).

---

<sup>554</sup> «Transversalité» dans le Glossaire du document de base pour la Ière CNMA est défini de la façon suivante «Une question est transversale quand elle devient commune à différents domaines de connaissance ou à différentes politiques sectorielles. Nous arriverons à la transversalité de la question environnementale quand elle traversera les différents secteurs du gouvernement, incorporera différents secteurs d'un même organe et sera considérée dans la formulation de chaque politique publique». p. 32

<sup>555</sup> LANGONI, C. Premier entretien accordé le 29/11/2003

Lors de la seconde entrevue, Langoni a évalué que les commissions sectorielles ont eu des hauts et des bas pendant le gouvernement Lula et qu'en vérité le Ministère de l'Environnement n'a jamais attendu les commissions sectorielles pour faire avancer ses politiques: «Nous discutons des cas au sein de la Chambre, mais les commissions interministérielles, coordonnées par les ministres, ne sont pas les véritables espaces de concertation en détail nous travaillons sur deux fronts: sur les espaces sectoriels et les agendas bilatéraux.»

La préférence pour les agendas bilatéraux (comme par exemple, du Ministère de l'Environnement avec celui des Mines et de l'Energie ou avec l'Association Brésilienne de l'Infrastructure et des Industries de Base- ABDIB, pour la discussion des grands thèmes relatifs à l'environnement et à l'infrastructure) est due au fait qu'«il n'y avait pas moyen de formater une politique avec un degré suffisant d'intensité ou de complexité technique au sein d'une commission sectorielle qui se réunissait une fois tous les deux mois». D'une manière ou d'une autre, les agendas bilatéraux finissaient par se répercuter dans les commissions interministérielles et l'efficacité de ces agendas a été largement prouvée selon Claudio Langoni.

Arrivant presque à la fin du premier mandat du secrétaire exécutif d'alors au MMA, a aussi conclu que le Ministère a cessé d'être un secteur isolé et est devenu un ministère qui présente des alternatives «disant aux développementistes comment incorporer la dimension environnementale dans les stratégies de développement», mais il a aussi éclairci que «ce changement de profil est une transition douloureuse et génératrice de conflits où le secteur environnemental a gagné quelques fois et perdu d'autres fois, comme ce fut le cas au sujet des organismes transgéniques.»<sup>556</sup>

### 2.1.3 Quant au renforcement du SISNAMA

Avant de présenter la vision de l'interviewé sur les résultats obtenus quant à cet objectif prioritaire du gouvernement, il est indispensable, particulièrement parce qu'il s'agit de

---

<sup>556</sup> Malgré la pression du MMA, le Président a maintenu la flexibilité sur la décision du commerce des OGMs. Après avoir, autorisé, exceptionnellement, par trois fois consécutives le soja transgénique (par les Mesures Provisoires 113, 131 et 223), en 2005, est approuvée la loi de Biosécurité, Loi N° 11.105, du 24 mars 2005, concédant d'amples pouvoirs à la Commission Technique Nationale de Biosécurité (CTNBio) pour décider de l'autorisation commerciale des organismes transgéniques, ce qui a provoqué un vaste débat et, même, une action directe d'inconstitutionnalité - ADIN (ADIN N° 3526 – auprès du Supremo Tribunal Federal – STF) contestant plus de 20 dispositifs de la Loi de Biosécurité

politique environnementale brésilienne, de présenter ce qu'est le SISNAMA et comment il s'est constitué.

### 2.1.3.1 La structure du SISNAMA

La capacité d'action d'Etat dans le domaine environnemental se base sur l'idée de responsabilités partagées entre l'Union, les Etats, le District Fédéral et les municipalités<sup>557</sup>, au-delà de la relation de ceux-là avec divers secteurs de la société.

Basée sur la nécessité d'articulation, la loi 6.938 du 31 août 1981, en son article 6, institue le Système National de l'Environnement (Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA) composé par un ensemble articulé d'organes et entités de l'Union, des Etats, du District Fédéral, des Territoires et des Municipalités, tout comme les fondations instituées par les Pouvoirs Publics, responsables de la protection et de l'amélioration de la qualité environnementale. Le SISNAMA se trouve ainsi structuré:

- I – organe supérieur du Conseil de Gouvernement, avec fonction de conseiller le Président de la République dans la formulation de la politique nationale et des directives gouvernementales pour l'environnement et les ressources environnementales;
- II - organe consultatif et délibératif: le Conseil National de l'Environnement (Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA), avec la finalité de conseiller, étudier et de proposer au Conseil de Gouvernement, les directives politiques gouvernementales pour l'environnement et les ressources naturelles et délibérer, dans son domaine de compétence, sur les normes et modèles compatibles avec un environnement écologiquement équilibré et essentiel à une qualité de vie saine<sup>558</sup>;
- III – organe central au Secrétariat à l'Environnement de la Présidence de la République, aux fins de planifier, coordonner, superviser et contrôler, comme organe fédéral, la politique nationale et ses directives gouvernementales fixées pour l'environnement;
- IV – organe exécutif: l'Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles Renouvelables, avec finalité d'exécuter et faire exécuter, comme organe fédéral, la politique et les directives gouvernementales fixées pour l'environnement;
- V – Organes Sectionnels: les organes ou entités des états responsables de l'exécution des programmes, des projets et du contrôle des activités susceptibles de provoquer une dégradation environnementale;
- VI – Organes Locaux: les organes ou entités municipales, responsables du suivi et du contrôle de ces activités, dans leurs juridictions respectives;

<sup>557</sup> Cette décentralisation de la gestion environnementale, au travers de la compartimentation entre les entités fédérées (Union, Etats et Municipalités) est prévue à l'Art. 23. Est compétence commune de l'Union, des Etats, du District Fédéral et des Municipalités:(...)VI - protéger l'environnement et combattre la pollution sous toutes ses formes; VII - préserver les forêts, la faune et la flore

<sup>558</sup> Le conseil est formé de 106 représentants du gouvernement fédéral ou d'états, de municipalités, du secteur des entreprises et de la société civile. Les ministères publics des états ou fédéraux ou le Congrès Nationale sont aussi représentés dans le collège. Ses réunions sont ouvertes à tous les intéressés

§ 1° Les Etats, dans la sphère de leurs compétences et dans les limites de leur juridiction, l'élaboration de normes supplétives et complémentaires ou des modèles relatifs à l'environnement, étant observés ceux qui ont été établis par le CONAMA.

§ 2° Les Municipalités, étant observées les normes et modèles fédéraux ou d'état, pourront aussi élaborer les normes mentionnées au paragraphe antérieur.

§ 3° Les organes centraux, sectoriels, sectionnels ou locaux, mentionnés dans cet article devront fournir les résultats des analyses effectuées et leur fondement, quand ils seront sollicités par une personne légitimement intéressée.

§ 4° En accord avec la législation en vigueur, c'est le Pouvoir Exécutif autorisé à créer une Fondation d'appui scientifique et technique aux activités de l'IBAMA.

Langoni a déclaré, déjà lors de la première entrevue, que cet ensemble d'organes et d'entités ne suffirait pas au SISNAMA, si l'on ne créait pas des mécanismes créés pour les renforcer et, pour cette raison, c'était là le thème central de la Ière Conférence Nationale de l'Environnement - I CNMA (en cours au moment de l'entrevue).

#### 2.1.3.2 Les mesures de renforcement du SISNAMA

Dans la seconde entrevue le secrétaire faisait une évaluation positive de la "mise en œuvre" de l'objectif prioritaire relatif au renforcement du SISNAMA. Selon lui, il n'a été possible de consolider le Système qu'après vingt trois ans d'existence légale sans mise en œuvre dans la pratique. En ce sens, les diverses délibérations de la I CNMA furent transformées en actions, en particulier en visant le renforcement des systèmes de gestion environnementale municipale qui, à leur tour, visaient le renforcement du Système comme un tout.

Parmi les principales mesures visant à atteindre cet objectif, furent mises en avant: la création et la mise en place des Commissions Techniques Tripartites d'Etat -CTTEs – espace de dialogue entre les organes et entités environnementales des municipalités, des états, du District Fédéral et de l'Union; le développement du Programme National de Capacitation de Gestionnaires de l'Environnement - PNC; le développement du Système National d'Informations sur l'Environnement- SINIMA, et l'élaboration du projet de loi complémentaire pour l'application de l'article 23 de la Constitution Fédérale pour ce qui se réfère aux attributions des entités fédérées en matière de gestion environnementale.<sup>559</sup>

---

<sup>559</sup> Projet de loi disponible sur <http://www.mp.ma.gov.br/caouma/documentos/433302.doc> consulté le 08/05/2008

## 2.2 Quant au contrôle social et à la participation

Lors de la première entrevue, parlant de la participation directe de la population, le secrétaire exécutif du MMA Claudio Langoni a affirmé que «au Brésil, nous avons toujours eu une tradition très forte selon laquelle le législatif est une espèce de corps intermédiaire dans la relation entre le pouvoir et l'exécutif, le gouvernement Lula brise un peu ce paradigme parce qu'il ouvre des canaux de relation directe. C'est pourquoi nous avons vécu au début du gouvernement Lula un processus de mobilisation sociale et de pression sur le gouvernement qui, dans l'histoire récente du pays, n'a été observé que lors de la constituante.» Il cite comme un exemple vivant de cette participation directe la Ière Conférence Nationale de l'Environnement (I Conferencia Nacional do Meio Ambiente - I CNMA).<sup>560</sup>

Au cours de cette I<sup>e</sup> CNMA, selon Langoni, le gouvernement disait à la société que:

Les demandes relatives aux politiques environnementales au Brésil sont bien plus grandes que la capacité de mise en œuvre du gouvernement, cependant, comme le gouvernement ne peut pas tout et a une faible capacité, la façon de procéder est de travailler avec les priorités. Pour savoir quelles sont ces priorités la voie est de consulter tous les secteurs en ouvrant, par la logique du contrat social, un processus de négociation entre les acteurs qui ont des intérêts contradictoires dans la société.

Lors de la seconde entrevue, le secrétaire déclara que le ministère (MMA) avait renforcé les conseils et les commissions, créé de nouveaux espaces pour garantir l'implication effective de la société dans les décisions politiques en matière de participation, mais que «la Conférence Nationale de l'Environnement compte parmi les initiatives les plus importantes de ce gouvernement pour répondre à la mobilisation de la société». De même, il rappelait que le secteur environnemental au Brésil apprenait à tenir congrès et conférences et que les imperfections du projet de participation directe découlent du manque d'expérience de ce secteur; le secrétaire évaluait néanmoins que le niveau de participation sociale en matière environnementale avait été élevé.

Langoni fit aussi référence à la Conférence Nationale de l'Environnement des Jeunes et des Enfants (Conferência Nacional Infanto-Juvenil do Meio Ambiente - CNIJMA), en parallèle à la Conférence des adultes, affirmant qu'en termes historiques, le MMA regardait

---

<sup>560</sup> La période entre les conférences nationales de l'environnement intitulées «*Nous Allons Prendre Soins du Brésil*» est de deux ans et le lieu choisi pour leur tenue est Brasília. Lors du premier mandat du gouvernement Lula ont eu lieu les deux premières conférences, une en novembre 2003 qui eut pour thème «Renforcer le SISNAMA», et l'autre en décembre 2005 qui eut pour thème «Politique de l'Environnement Intégrée et Usage Durable des Ressources Naturelles»

vers le futur, préparant les futures générations puisque, «les petits qui ont participé à la conférence enfants et jeunes<sup>561</sup>, seront délégués à la conférence (adulte) d'ici trois ans. Nous regardons devant nous et pourrions qualifier ce processus de 'révolution moléculaire'».

Il considérait aussi les progrès de la première à la seconde conférence «la 1<sup>e</sup> conférence a mobilisé 65.000 personnes au cours des rencontres préparatoires dans les états et les régions et nous sommes arrivés à la 2<sup>e</sup> avec plus ou moins 60% des résolutions de la première déjà réalisées. Sans ce degré d'effectivité, nous n'aurions pas été en mesure de mobiliser près de 86.000 personnes dans le processus de consolidation de la 2<sup>e</sup> conférence qui a réuni plus de 1300 délégués.» Le secrétaire déclarait que, y compris, «il y a eu un perfectionnement des critères de participation qui a assuré 20% de délégués du gouvernement, 30% pour les entrepreneurs et 50% pour la société civile; ainsi, en fin de gestion, nous avons une validation de la Conférence relative aux quatre grandes orientations du ministère.»

### 2.3 Autres informations et documents

Sur l'évaluation de l'action gouvernementale en matière environnementale le secrétaire exécutif a aussi donné, entre autres, les informations suivantes:

- Qu'un grand indicateur de l'efficience de la Politique Intégrée de l'Environnement (PAI) a été le Plan de Prévention et de Contrôle de la Déforestation en Amazonie Légale<sup>562</sup> – PPCD, puisque pour la première fois, la déforestation a été traitée par l'action concertée de 13 ministères, sous la coordination de la Casa Civil (organe de la Présidence de la République), résultant en une réduction du taux de déforestation de 31% sur la période 2004/2005 à 11% en 2005/2006<sup>563</sup>;

---

<sup>561</sup> Selon les données du MMA la première édition de la Conférence Nationale Infanto-juvénile de l'Environnement - CNIJMA, a associé seize mille écoles de tout le pays, mobilisant près de six millions de personnes dans 4.067 municipalités. Le processus déboucha sur le Programme «Nous Allons prendre soin du Brésil» avec les Ecoles, qui travailla la formation de professeurs et d'élèves des écoles participant à la I Conférence. Le processus de la II Conférence toucha 11.475 collèges publics et privés, urbains ou ruraux dans les classes de 6<sup>e</sup> à la 3<sup>e</sup> de l'enseignement secondaire. Comme une action affirmative, la CNIJMA fut aussi portée aux communautés indigènes, aux bidons villes, campements ruraux et aux groupes de garçons et de filles vivant dans la rue et sans accès aux collèges d'enseignement secondaire. Au total 3.801.055 participants ont discuté du thème "Nous Allons Prendre Soins du Brésil".

<sup>562</sup> Délimitation administrative de l'Amazonie regroupant les Etats de la région Nord (Acre, Amapa, Amazonas, Para, Rondonia, Roraima, Tocantins), le Mato Grosso et le territoire du Maranhão nordestin situé à l'ouest du méridien de 40° Ouest

<sup>563</sup> A titre d'éclaircissement, il faut préciser qu'en janvier 2008, après trois années de bonnes nouvelles sur la chute des indices annuels de déforestation de l'Amazonie, le Ministère de l'Environnement (MMA) et l'Institut National de Sondages Spatiaux (INPE) ont divulgué des données provisoires montrant que la

- Qu'en 4 ans, le Gouvernement Lula a classé près de 30 millions d'hectares en Unités de Conservation;

- Que de grands efforts ont été déployés dans le combat des pratiques illégales de déforestation, 10 bases opérationnelles de l'IBAMA ont été créées qui ont permis la réalisation de plus de 100 opérations liées au contrôle de ces pratiques illégales de déforestation, de l'exploitation et du transport des produits du bois ou du recours au travail forcé, avec l'arrestation de 357 personnes (parmi lesquelles 93 fonctionnaires fédéraux et 15 autres locaux);

- Que le président Lula a lancé un Plan National des Ressources Hydriques, plaçant le Brésil comme premier pays de l'Amérique Latine à définir des directives, objectifs et programmes pour garantir l'utilisation rationnelle de l'eau.

Les déclarations faites par le secrétaire exécutif du MMA peuvent se retrouver (se présentant de manière plus détaillée) dans les rapports de gestion 2003-2006 présentés par le MMA, ainsi par exemple dans le «Rapport de Gestion 2003-2006 – Politique environnementale intégrée pour le Développement Durable»<sup>564</sup>; «Rapport de Gestion Renforcement du SISNAMA 2003-2006»<sup>565</sup>, ou rapports d'évaluation du PPA<sup>566</sup>.

Le document avec les orientations stratégiques pour le PPA 2008-2011 apporte une évaluation intéressante du parcours du MMA, depuis sa constitution jusqu'à 2003, quand commence la gestion du gouvernement Lula, tout comme une analyse rétrospective de la gestion 2003-2006 sur les quatre directrices du MMA, précédemment commentées. C'est sur la base de ce document que nous tenterons de présenter une synthèse des difficultés signalées par le MMA dans la mise en œuvre du programme de gouvernement en matière environnementale.

---

destruction de la plus grande forêt tropicale de la planète avait augmenté à un niveau record au second trimestre 2007

<sup>564</sup> [http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom\\_boletins/\\_arquivos/07032007\\_relatoriodegestao2003\\_2006.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/07032007_relatoriodegestao2003_2006.pdf) consulté le 14/04/2008

<sup>565</sup> Disponible sur: [http://www.mma.gov.br/estruturas/secex\\_fsisnama/\\_arquivos/relatorio\\_gestao\\_1.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_fsisnama/_arquivos/relatorio_gestao_1.pdf) consulté le 02/04/2008

<sup>566</sup> Disponible sur le site du Ministère de la Planification: [http://www.planejamento.gov.br/planejamento\\_investimento/conteudo/relatorio\\_ppa/index\\_relatorio\\_ppa.htm](http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/relatorio_ppa/index_relatorio_ppa.htm) consulté le 02/04/2008

## 2.4 Problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la politique environnementale: une vision rétrospective et prospective

Le document sur les «orientations stratégiques pour le PPA 2008-2011<sup>567</sup>» apporte deux analyses; l'une, rétrospective, traitant de la mise en œuvre des quatre axes de base (déjà précédemment commentés) de la politique environnementale de la gestion 2003-2006, l'autre, prospective, analysant les défis et problèmes auxquels le gouvernement aura à faire face dans la gestion en cours.

Le document présente aussi un rappel des problèmes plus généraux qui seront l'objet d'une action sectorielle du MMA durant la période d'entrée en vigueur du PPA 2008-2011<sup>568</sup>, puis liste un ensemble d'objectifs spécifiques avec, pour chacun de ces objectifs, l'ensemble des problèmes à traiter. On peut dire que cet inventaire des problèmes a un caractère à la fois prospectif et rétrospectif. Il est prospectif en ce sens qu'il désigne les affrontements à venir, mais est rétrospectif au sens où il est construit sur la base de l'expérience de la gestion antérieure et a conservé une continuité avec la réélection du président Lula.

Deux des problèmes généraux ont déjà été abordés quand nous avons traité de la mise en œuvre de l'agenda 21 brésilien : «la faible présence du concept de soutenabilité dans les politiques publiques, ce qui reflète l'absence du MMA dans la conception de celles-là, revenant juste à la mémoire en fin de processus, pour obtenir l'autorisation des projets » et «l'intégration minime entre politiques publiques, instruments de gestion environnementale, instances de participation et de prise de décision, au-delà de la difficulté du dialogue et de la capacité de travail intégrée dans les actions de gouvernement».

### 2.4.1 Objectifs et problèmes spécifiques dans la mise en œuvre de la politique environnementale intégrée

Pour beaucoup d'objectifs spécifiques se présentent des problèmes communs qui, pour ne pas être plusieurs fois répétés, ont été regroupés et seront cités en bloc:

---

<sup>567</sup>

Disponible sur [http://www.mma.gov.br/estruturas/cgti/arquivos/oem\\_mma\\_ppa\\_2088\\_2011\\_vs5\\_1\\_17072007.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/cgti/arquivos/oem_mma_ppa_2088_2011_vs5_1_17072007.pdf) consulté le 26/03/2008

<sup>568</sup> A ce jour, le Ministère de la Planification n'a divulgué qu'un Projet de Loi de Plan Pluriannuel 2008- 2011 dont le texte et les annexes sont disponibles sur [http://www.planejamento.gov.br/planejamento\\_investimento/conteudo/PPA\\_2008.htm](http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA_2008.htm), consulté le 27/03/2008

- prévision budgétaire insuffisante et contingentement budgétaire (contingenciamento orçamentário)<sup>569</sup>;
- non-insertion de divers programmes dans le PPA (comme, par exemple, le programme tourné vers les changements climatiques et la procédure d'autorisation environnementale);
- insuffisance de transversalité dans les actions du gouvernement;
- difficultés d'intégration des politiques sectorielles, tout comme l'absence de vision intégrée et de planification stratégique pour les entreprises, politiques et programmes privés ou gouvernementaux;
- conflits de responsabilités entre les Entités Fédérées provoqués par le manque de réglementation par le Congrès National de l'Article 23 de la Constitution Fédérale;
- manque de ressources humaines de caractère permanent pour assurer le développement des actions.

A partir de la lecture du document avec les orientations stratégiques, qui fait une analyse approfondie des objectifs et problèmes respectifs dans la concrétisation, il est fait une synthèse pour citer les objectifs et les problèmes suivants:

Objectif - Elargir la contribution du Brésil dans la réduction des émissions à la source et l'élimination par filtration des gaz à effet de serre et préparer le pays aux effets des changements climatiques.

Problèmes:

- impasses liées aux décisions prises dans les limites du Régime International de changements climatiques;
- difficultés de faire converger en rapport au plan les diverses initiatives développées par diverses institutions et secteurs sociaux liées au Plan;

Objectif – Prioriser la procédure d'autorisation environnementale et développer les instruments de planification et de gestion environnementale en appui au développement durable.

---

<sup>569</sup> La définition de «contingentement budgétaire» se trouve sur le site de la Chambre des députés: «Restriction des dépenses ou de gains prévus dans le budget annuel imposé par décret présidentiel aux unités exécutrices des programmes. Tant que ces valeurs seront contingentes, il ne peut y avoir de contrat de quelconque service ou d'achat de produits avec ces ressources. <http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=57654> consulté le 31/03/2008.

Problème:

- la non-approbation par le Ministère du Plan de la nouvelle action du PPA qui traite de la procédure d'autorisation environnementale et des autres instruments de gestion.

Objectif - Promouvoir une baisse continue et significative de la déforestation, le combat contre la désertification et la conservation de la biodiversité dans tous les écosystèmes brésiliens.

Problèmes:

- conflits d'intérêts entre le développement non durable et le développement durable;
- indéfinition des droits de propriété de la terre dans certaines régions;
- augmentation progressive de la bureaucratie dans l'utilisation des ressources publiques;
- inexistence d'un Régime International d'Accès et de Répartition des Bénéfices dans le cadre de la Convention sur la Diversité Biologique.

Objectif - Promouvoir la disponibilité d'une eau de qualité et la gestion des ressources hydriques, le contrôle de la pollution, la conservation et la revitalisation des bassins.

Problèmes:

- faible niveau d'articulation dans la mise en œuvre des programmes et actions du PPA du Gouvernement Fédéral;
- la non-application des directives du Programme National des Ressources Hydriques - PNRH dans l'établissement ou la révision de plans sectoriels d'orientation pour la mise en œuvre de politiques qui considèrent l'eau comme leur élément structurant;
- actions insuffisantes dans le champ du renforcement institutionnel (élargissement des cadres techniques, en particulier).

Objectif – Elargir la participation de l'usage durable des ressources tirées de la biodiversité continentale et marine ou des zones protégées dans le développement national.

Problèmes:

- Conflits entre politiques sectorielles, minimisant l'obtention de gains et réduisant l'efficacité et l'efficacité des actions entreprises;
- manque d'articulation avec les secteurs affectés à l'établissement de zones protégées ou à la gestion de l'accès et de l'usage des ressources de la biodiversité;
- basse représentativité et structuration du secteur de la pêche avec manque d'intégration entre les politiques de développement de la pêche et de la préservation des ressources halieutiques;
- forte dépendance de la performance et des résultats produits par d'autres organes de l'administration publique.

Objectif - Promouvoir et diffuser la gestion environnementale, la production et la consommation durable dans les environnements urbains ou ruraux aussi bien que dans les territoires des peuples et communautés traditionnelles.

Problèmes:

- intérêts privés liés à l'appropriation du territoire;
- prédominance des intérêts sectoriels sur l'intérêt national, tant au sein des ministères qu'au Congrès National;
- difficultés de faire converger les initiatives ou actions entre différentes institutions et secteurs sociaux;
- vision à court terme des agents politiques et économiques;
- faible capacité de mobilisation de la société.

Objectif – Promouvoir l'articulation institutionnelle et citoyenne au moyen du renforcement du SISNAMA, de l'éducation à l'environnement, de la participation et du contrôle social.

Problèmes:

- Interruption des actions inhérentes au développement de planifications sectorielles;
- insuffisance d'actions dans le champ du renforcement institutionnel (principalement, faute d'élargissement des cadres techniques);
- difficulté de coordination multisectorielle qui pourrait prévenir ou mettre en évidence tout antagonisme entre diverses parties du gouvernement ou secteurs de la société dont la persistance minimiserait l'obtention de gains ou réduirait l'efficacité des actions engagées.

Nous pensons qu'à ce point, nous avons pu donner une vision générale du programme du président Lula en matière environnementale et présenter, au moins, une synthèse de l'évaluation du gouvernement quant à ses propres réalisations et aux difficultés rencontrées dans son premier mandat.

Un autre problème mis en évidence au cours de l'entretien avec le secrétaire exécutif d'alors au MMA, est le fait d'avoir vu deux visions en concurrence au sein du gouvernement portant à croire que «développement» et «développement durable» se trouvaient dans des camps opposés. Cette question sera traitée dans le prochain titre.

Pour l'immédiat, passons la parole à quelques groupes sociaux et acteurs sur la politique en matière d'environnement.

## 2.5 Gestion de l'environnement en 2003-2006: selon la société civile

Les critiques de la politique de l'environnement du gouvernement Lula ne sont pas minces. Quelques unes basées sur des arguments solides, d'autres, non.

Il est important de mettre en avant que, dans la plupart des cas, les critiques sont adressées au gouvernement Lula, mais «exemptant de faute» la ministre Marina Silva, au point qu'un grand nombre d'entités liées au secteur de l'environnement ont bataillé pour sa reconduction au ministère de l'environnement pour le second mandat de gouvernement.

La critique sévère contre le gouvernement, épargnant cependant la ministre, émise par une large part des mouvements écologistes ou des secteurs liés à l'environnement, montre aussi, d'une certaine façon, «les différentes visions qui furent en permanente dispute» au gouvernement et dont ne parlait pas le secrétaire exécutif du MMA Claudio Langoni.

Le choix a été fait de commencer l'évaluation en prenant pour base un sondage réalisé par l'Institut d'Etudes de la Religion - ISER<sup>570</sup> et le MMA avec les délégués de la II Conférence Nationale de l'Environnement – II CNMA, où, entre autres choses, est évaluée la politique environnementale du gouvernement Lula dans son premier mandat.

### 2.5.1 L'ISER et la recherche environnementale au Brésil: «Ce que les brésiliens pensent de l'Environnement et du Développement Durable»

Avant de nous plonger dans les données de ce sondage sur la politique environnementale du gouvernement, il est important de signaler que l'ISER, en 16 ans, a réalisé et publié une série "Ce que les Brésiliens pensent de l'Environnement et du Développement Durable." Il s'agit d'une étude longitudinale, c'est à dire reprise depuis 1992<sup>571</sup>, qui est devenue le sondage public<sup>572</sup> la plus importante sur ce sujet dans la mesure où il est national, systématique et a pour objectif principal de constituer une base de données cohérentes, capables de suivre l'accroissement de la conscience environnementale dans le

<sup>570</sup> <http://www.iser.org.br> consulté 10/03/2008

<sup>571</sup> Réalisées successivement en 1992, 1997, 2001 et maintenant en 2006, les 3 surveys (questionnaires structurés et normalisés soumis à un échantillon représentatif de l'univers à étudier) antérieurs furent réalisés par l'IBOPE et les qualitatifs par l'ISER. Le questionnaire soumis à chaque période fut à chaque fois mis à jour, de façon à intégrer de nouveaux thèmes, mais une partie est demeurée stable pour pouvoir établir des comparaisons

<sup>572</sup> Pour chaque sondage, près de 2000 entretiens ont été réalisés sur l'ensemble de la population adulte brésilienne des grandes régions géographiques: Nord, Centre-Ouest, Nordeste et regroupement Sud/Sudeste

pays et de fournir des subventions pour les politiques publiques qui visent à renforcer la notion et la pratique du développement durable.

Dans sa dernière édition (2006), ce sondage, sur la période de 1992 à 2006 couverte par les quatre études de la série, a comme thème principal la "Biodiversité"<sup>573</sup>. Il apporte des données importantes, parmi lesquelles le fait que la conscience environnementale s'est accrue significativement au Brésil. Cependant, cette augmentation encourageante de la conscience environnementale n'est pas accompagnée, dans la même mesure, de comportements qui indiqueraient des changements significatifs d'habitudes ou d'attitudes.

Outre le fait à enregistrer que, malgré cette conscience environnementale accrue au Brésil, l'"environnement" est encore une expression peu utilisée quand les brésiliens se réfèrent spontanément aux principaux problèmes du pays. Les trois premières places, dans le questionnaire orienté, sont occupées tous les ans, par le chômage, la violence/criminalité et par la santé/hôpitaux. Parmi une liste de 15 problèmes l'environnement apparaît au 13e rang (devant la réforme agraire et la dette extérieure) et, quand ils sont cités en réponse stimulée, les problèmes urbains, l'environnement apparaît en 10e rang des 12 options de réponse. Chaque année, la déforestation et les brulis furent cités comme le principal problème environnemental au Brésil.

Passons au sondage réalisé par l'ISER auprès des participants à la II Conférence Nationale de l'Environnement, en particulier pour ce qui se réfère à la politique environnementale du gouvernement Lula.

### 2.5.2 Selon les termes des délégués de la II Conférence Nationale de l'Environnement

Le sondage effectué auprès des délégués fut réalisé entre les 10 au 13 décembre 2005, durant le II CNMA, à Brasilia, DF, où furent consultés 1.144 des 1.337 délégués présents (86%), utilisant comme instrument un questionnaire de vingt cinq questions<sup>574</sup>, structuré selon

<sup>573</sup> Résultats disponibles sur [www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/meio\\_ambiente\\_brasil/amazonia/amazonia\\_pub/index.cfm?uNewsID=3640](http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/meio_ambiente_brasil/amazonia/amazonia_pub/index.cfm?uNewsID=3640) consulté le 06/04/2008

<sup>574</sup> Le questionnaire annexé à la publication du sondage réalisé par le MMA est disponible sur [http://www.mma.gov.br/estruturas/secex\\_cnma/\\_arquivos/resultpesq.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_cnma/_arquivos/resultpesq.pdf), consulté le 05/02/2007. Un extrait du questionnaire est présenté en annexe

les blocs thématiques: a) Profil du délégué; b) Perception de problèmes socioenvironnementaux; c) Evaluation de la politique de l'environnement; d) Agenda 21.

Notre intérêt est de montrer, dans le champ des problèmes socioenvironnementaux, quels sont les principaux problèmes nationaux signalés par les sondés dans le domaine environnemental aussi bien que le point qui traite de l'évaluation de la politique environnementale du gouvernement Lula.

#### 2.5.2.1 Principaux problèmes nationaux sur l'environnement

A l'article «perception des problèmes» une question ouverte était posée: «Signalez le principal problème environnemental dans le Brésil d'aujourd'hui», et, tout comme dans le sondage «Ce que les Brésiliens pensent de l'Environnement et du Développement Durable» les délégués ont pointé la déforestation comme principal problème (28,2%). En second lieu, en réponse à cette question apparaissent «les ressources hydriques/l'eau» (en se référant à la pollution, 12,7%), puis le défaut d'information sur l'environnement et l'éducation environnementale (11%).

Il est important de faire noter que dans la liste des 22 problèmes cités le «non respect et le carence d'application des lois» apparait en 5eme place (avec 5,5%).

Dans la liste fermée de 16 alternatives, où le sondé avait à choisir les trois problèmes qu'il considérait les plus graves, figurait déjà en premier lieu le manque de traitement des eaux et de tout à l'égout domestique (58,2%) suivi de la déforestation de l'Amazonie (38,5%) et des brulis (31%).

Il est aussi important d'observer que dans la liste fermée des principaux problèmes, n'apparaissait pas le «non-respect et carence d'application des lois» qui fut placé en 5<sup>e</sup> rang de façon spontanée, en réponse ouverte, par les sondés.

#### 2.5.2.2 Evaluation de la politique environnementale du gouvernement Lula: réussites et erreurs

La dernière question du sondage était une question ouverte qui interrogeait les sondés sur leur appréciation de la meilleure réussite et de l'erreur majeure de la politique environnementale du gouvernement.

Dans une liste de 19 réussites signalées par les délégués, le premier est la participation populaire/sociale dans les politiques publiques (20,8 %), ensuite, vient la tenue de la Conférence Nationale de l'Environnement (18,1%) et, en troisième lieu, est cité le combat contre la déforestation et les brulis (10,4%). Le choix de Marina Silva pour le ministère de l'environnement et sa politique administrative apparaît en 5ème lieu, prouvant le prestige de la ministre.

En vérité, non seulement la première, mais aussi la seconde des réussites relevées par les sondés sont liées à la participation populaire, puisque la conférence CNMA est une façon de concrétiser la participation populaire dans l'élaboration et la décision des voies de la politique environnementale.

Quant à ce qui a trait à la principale erreur de la politique gouvernementale, se dégage en premier lieu «le manque de priorisation/engagement/appui» du gouvernement fédéral aux questions régionales (33%), suivi de la modification du cours du fleuve Rio São Francisco (12%) et du manque d'investissement et de la faible part du budget attribuée au ministère de l'Environnement (11,8%).

Dans la liste de 12 erreurs signalées par les sondés, la promulgation de la loi sur les organismes transgéniques apparaît au 4e rang (7,3%), ce qui démontre l'inquiétude sur la question de l'application de la législation environnementale vu que, dans deux questions ouvertes, le thème de la législation apparaît en bonne place.

### 2.5.2.3 Notes sur les erreurs majeures

Le reproche de manquement du gouvernement à assumer ses engagements peut être attribué, non seulement à des questions régionales, mais aussi à des engagements assumés de façon générale, y compris le processus d'élaboration du PPA 2003-2007, comme on le verra maintenant.

Pour ce qui est de la seconde erreur majeure désignée par les délégués à la IIème conférence CNMA, qui est le projet de modification du cours du fleuve Rio São Francisco, il est utile de préciser que la modification du cours fait partie d'un programme plus vaste «Le Programme de Revitalisation du Bassin Hydrographique du Rio São Francisco (PRSF)» que

porte, parmi ses projets, le «Projet d'intégration du Rio São Francisco avec les bassins hydrographiques du Nordeste septentrional»<sup>575</sup>

Le Rio São Francisco, ou “Velho Chico” comme il est appelé affectueusement, possède le titre de fleuve d'intégration nationale, parce qu'il est la voie de liaison du Sudeste et du Centre-Ouest avec le Nordeste du Brésil. Depuis ses sources, dans la Serra da Canastra, à Minas Gerais, à sa chute, à la frontière du Sergipe et de l'Alagoas, il parcourt 2.700 km.

Le projet de liaison du Rio São Francisco à d'autres fleuves moins importants de la région semi-aride du Nordeste vise à garantir l'eau à des populations de cette région et aussi au développement agricole, commercial et industriel est un des plus anciens du Brésil (conçu par Don Pedro II, à la fin du XIXème siècle) mais aussi le plus polémique.

L'ensemble d'articles, de travaux universitaires, de recherches, dans tous les domaines de connaissance est énorme<sup>576</sup>, tant en faveur que contre le projet de modification du cours. Le projet a déjà été suspendu suite à une procédure d'urgence (liminaire) en justice. En réalité, ce projet est responsable d'une véritable «guerre de procédures d'urgences»<sup>577</sup> et d'actions en justice. Jusqu'à la fin 2007, le Tribunal Suprême Fédéral (Supremo Tribunal Federal) traitait, au moins, 14 actions mettant en question la déviation du Rio São Francisco.<sup>578</sup>

Finalement, pour ce qui est du troisième point avancé par les délégués à la II CNMA, c'est à dire le manque d'investissement et la faible part du budget affectée au MMA, l'évaluation rejoint celle du ministère lui-même qui, comme on l'a déjà vu, cite, parmi les

<sup>575</sup> Ministère de l'Intégration Nationale <http://www.mi.gov.br/saofrancisco/> consulté le 08/04/2008

<sup>576</sup> Dans le domaine juridique on peut citer MANCUSO, R. de Camargo. *Transposição das águas do Rio São Francisco: uma abordagem jurídica da controvérsia*. In: Ação Civil Pública Após 20 Anos: Efetividade e Desafios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005; OLIVEIRA WALVIS, C. M. de. *A questão da transposição do rio São Francisco à Luz do Direito e da Jurisprudência*. Anais do XXX Congresso Nacional de procuradores do Estado. Porto Seguro, Bahia 7-11 Octobre 2007, également disponible sur <http://www.congressoprocuradores.com.br/procuradores/teses/TP%2014.PDF> ou encore QUEIRÓZ B. C. et BATISTA DE MOURA, G. *Aspectos Ambientais e jurídicos da transposição do rio São Francisco*. III Encontro da ANPPAS 23-26/05/2006 Centro de Convenções Israel Pinheiro Brasília - Distrito Federal. Disponible sur [http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro3/arquivos/TA513-05032006-212835.PDF](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos/TA513-05032006-212835.PDF) consulté le 09/04/2008

<sup>577</sup> De 2004 à 2006 le projet a été mis sous embargo du fait de procédures d'urgences, le 19/12/2006 le Ministre Sepúlveda Pertence, du Supremo Tribunal Federal (STF), a suspendu toutes les procédures d'urgences. Le 10 décembre 2007 le juge des tribunaux (desembargador) Antônio Souza Prudente, du Tribunal Régional Fédéral (TRF) de la 1e Région a suspendu une fois de plus les ouvrages de dérivation et le 14 décembre 2007, l'AGU – Advocacia Geral da União déposa une action contre la procédures d'urgence du Tribunal Régional Fédéral (TRF) de la 1e Région arguant que le TRF “a usurpé sa compétence après que les actions relatives à la déviation du São Francisco fussent placées sous la responsabilité du gouvernement fédéral”

<sup>578</sup> Consultor Jurídico. <http://www.conjur.com.br> consulté le 24/03/2008

grandes entraves à la mise en œuvre de la politique environnementale, le «budget insuffisant et le contingentement budgétaire».

Selon une étude présentée par la revue *Revista Política Ambiental*<sup>579</sup>, quand on évalue les six dernières années (en se référant aux années 2000 à 2006) le budget autorisé pour les dépenses du Ministère de l'Environnement a augmenté significativement en valeur actualisée, passant de 1,62 milliards de reais R\$ en 2000, à 2,28 milliards de R\$ en 2005, soit une croissance de 41% sur la période. Pour autant, précise l'étude, quand on analyse les divisions budgétaires survenues entre les programmes et leur réalisation, on note qu'à partir de 2003, une partie significative de ces ressources a été destinée à la réserve de contingence (procédé utilisé par le Pouvoir Exécutif qui consiste au retardement ou, parfois, à la non exécution d'une partie de la programmation de dépense inscrite dans la loi budgétaire en réservant cette ressource à une autre activité, non liée à l'objectif du Ministère). Ainsi, le MMA tenu de compter sur des ressources limitées, souffre encore de leur contingentement.

Au cours de l'année 2006 le MMA était parmi les ministères disposant du plus faible volume de ressources, surpassant seulement les ministères suivants: Relations Extérieures; Industrie et Commerce; Culture; Sport et Tourisme.

L'évaluation de la politique environnementale sera poursuivie, prenant pour base l'expérience du MAPAS - Monitorat Actif dans la Participation de la Société – en rapport avec les “initiatives de participation du gouvernement Lula”<sup>580</sup>, tout comme l'évaluation d'autres instituts, privilégiant la question de la participation populaire dans les orientations du gouvernement.

## 2.6 Evaluation du MAPAS et autres dans le champ de la participation populaire

Le Projet MAPAS- Monitorat Actif dans la Participation de la Société (Monitoramento Ativo na Participação da Sociedade) est apparu comme une initiative qui visait au suivi des espaces de participation du gouvernement Lula mais qui, face à quelques impasses dans la concrétisation de cet objectif plus vaste, a choisi de suivre les conflits et disputes sociales,

---

<sup>579</sup> DUTRA, R. Cabral Dias; BATISTA DE OLIVEIRA, A.; ALMEIDA PRADO, A. Curvello de. *Execução Orçamentária do Ministério do Meio Ambiente entre 2000 e 2006*. Revista Política Ambiental, 2006, n° 2 du 2 septembre. Disponible sur: [http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/politicaambiental\\_set2006.pdf](http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/politicaambiental_set2006.pdf) consulté le 09/04/2008

<sup>580</sup> Projet de l'Institut Brésilien d'Analyses Sociales et Economiques - IBASE disponible sur <http://www.ibase.br/mapas/>

comprises comme des tentatives de participation des groupes exclus des processus et institutions formels, ou encore comme des luttes pour la préservation de droits sociaux menacés par des actions des politiques des états ou par commission du gouvernement fédéral.

Même en admettant que le processus de participation a avancé par rapport aux gouvernements antérieurs, dans l'évaluation du MAPAS, «le mode participatif de gouvernement, caractéristique d'autres expériences du Parti des Travailleurs dans les exécutifs municipaux ou d'état, ne fait pas partie du "langage" du gouvernement Lula» qui a opté pour la tenue d'une politique macroéconomique d'orientation néolibérale, ne permettant pas l'élargissement des espaces de participation.

Selon le rapport du MAPAS, les initiatives du début du gouvernement Lula paraissaient suggérer que le nouveau gouvernement attribuerait une place privilégiée aux espaces publics institutionnels de participation. De nouveaux espaces publics furent même créés – comme, par exemple, le processus de consultation du PPA et les conférences nationales, provoquant l'attente qu'ils amèneraient à la mobilisation d'un nombre significatif d'organisations de la société civile autour de ces espaces. Progressivement, cependant, ces espaces publics institutionnels de participation connurent de grandes difficultés à s'établir et la tendance, de façon générale, fut, après les attentes suscitées, la frustration des organisations de la société civile et des mouvements sociaux. Un des exemples emblématique fut le cas de la participation à l'élaboration du PPA 2003-2007.

#### 2.6.1. PPA 2003-2007: attentes et déceptions

A l'époque du début du processus de l'élaboration participative du PPA 2003-2007, le directeur de Ibase<sup>581</sup>, un des membres du Comité International du Forum Social Mondial, Candido Grzybowski, salua la proposition et, tout en admettant que le processus pouvait se terminer par une frustration déclara: «ce qui compte est l'intention d'un gouvernement qui, jusqu'ici, vient innover exactement sur ce terrain de la participation.»<sup>582</sup>

Grzybowski croyait que l'invitation à participer était ce qu'il y avait de plus important dans le PPA. Pour lui «le Brésil pour toutes et tous ne saute pas miraculeusement do PPA,

<sup>581</sup> Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

<sup>582</sup> GRZYBOWSKI, C. *Participation à l'agenda du PPA*. <http://www.inter-redes.org.br/index.php?fuseaction=Biblioteca> consulté le 23/8/2006

mais peut être modelée par nos mains. Nous devons accepter ce défi, puisqu'un défi pour le gouvernement Lula est un défi pour la citoyenneté.»<sup>583</sup>

Mais, selon le rapport du MAPAS le processus de consultations du PPA s'est avéré largement décevant, puisqu'au-delà des problèmes de désorganisation, de logistique, de continuité et de légitimation, entre autres, le Plan Pluriannuel fut, au Congrès National, soumis par le gouvernement fédéral à la logique du *superavit*<sup>584</sup> primaire. Il finit par ne pas contribuer à la construction annoncée d'un projet de développement national, basé sur un nouveau pacte social inclusif, dont la priorité s'est affaïdi au cours du temps.

L'INESC, Institut d'Etudes Socio-Economiques (Instituto de Estudos Socioeconômicos)<sup>585</sup> évalue aussi que le point de départ du processus de discussion du PPA 2003-2007 a marqué, pour la première fois dans l'histoire du Brésil, une articulation significative de la société civile visant à présenter les propositions de ce Plan. Une telle initiative a amené le gouvernement à promouvoir et à s'engager, de façon inédite dans la tenue d'audiences dans les états. Dans le même temps, ce processus a frustré les attentes de ceux qui espéraient voir des avancées dans la posture de l'Exécutif, dans la mesure où les accords n'ont pas été tenus.

Cette appréciation se rapproche de celle qui fut présentée par les délégués du II CNMA qui ont considéré la «faute de priorisation/engagement/appui» comme l'erreur majeure de la politique gouvernementale de la part de l'exécutif fédéral.

Pour le professeur Jackson de Toni<sup>586</sup> l'expérience du gouvernement Lula fut, sans doute, la plus vaste et la plus profonde depuis que le dispositif légal du Plan Pluriannuel fut

---

<sup>583</sup> Ibidem

<sup>584</sup> Le Superavit primaire "est un terme utilisé par les économistes pour définir l'argent qu'un gouvernement économise pour payer les intérêts de sa dette. Plus grand est le superavit, plus grande est la coupe dans les dépenses publiques ou plus élevée est la perception d'impôts. Autrement dit, ou le gouvernement "serre la ceinture" pour qu'il reste plus d'argent pour payer les dettes avec le marché ou il augmente ses recettes avec la perception d'impôts. Cette donnée est un des principaux thermomètres observé par les investisseurs étrangers pour mesurer la capacité d'un pays à payer ses créanciers en temps. Pour cela, "superavit primário" est traduit par "effort fiscal" ou "pression fiscale". Il est "fiscal" parce que l'argent obtenu par le gouvernement vient du contribuable, qui paie des impôts, contributions et autres prélèvements. Dans la pratique, obtenir un superavit élevé signifie avoir moins d'argent pour investir. La caisse du gouvernement dispose de moins de ressources pour appliquer ses programmes. cf. FBO Forum Brasil do Orçamento. Cadernos para Discussão- Superavit Primário. Disponible sur [http://www.ibase.br/pubibase/media/Superavit\\_Primario.pdf](http://www.ibase.br/pubibase/media/Superavit_Primario.pdf) consulté 21/05/2008

<sup>585</sup> INESC - A Participação Social no PPA 2008/2011 <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos-e-manifestos/a-participacao-social-no-ppa-2008-2011> consulté le 2/04/2008

<sup>586</sup> TONI, J. *Da empolgação à melancolia: a participação social no planejamento governamental, a experiência do Governo Lula*. Revista Espaço Acadêmico, 2006, n° 64 septembre. également disponible sur: <http://www.espacoacademico.com.br/064/64detoni.htm>

créé dans la Constitution Fédérale de 1988, mais ce gouvernement a aussi été marqué par de fortes contradictions dans sa pratique concrète, par des ambiguïtés dans sa politique et par des ambivalences dans la conception sous-jacente de la participation sociale qui fut conçue plus comme une “ressource de gestion” que comme une “stratégie émancipatrice” qui redistribue la capacité de décision de l’Etat.

### 2.6.2 La Portée des décisions des conférences nationales de l’environnement

Pour le MAPAS, s’il est vrai que les Conférences ont eu en général un rôle mobilisateur et, sans doute ont contribué à la construction de politiques publiques et de nouvelles réglementations, la portée des décisions et des propositions surgies de ces forums fut limitée par divers facteurs.

Pour ce qui se réfère aux conférences de l’environnement, les rapports de gestion du premier mandat du gouvernement Lula ont enregistré, à l’entrée de la seconde conférence II CNMA, que plus de 60% des propositions de la I CNMA avaient été mises en œuvre. Carlos Tautz<sup>587</sup> fait partie de ceux qui évaluent que, malgré cette proportion importante dans la réalisation des propositions, il reste pour un grand nombre d’entités participantes un clair sentiment qu’il y eut, de la part du gouvernement un accueil sélectif des propositions approuvées dans les conférences.

Ceci revient à dire que, toutes les propositions qui convergeaient avec la conception «croissantiste» classique de la politique économique en vigueur, furent agréées et celles se heurtant aux axes généraux de la politique économique furent rejetées. Ainsi, «l’encouragement aux monocultures de soja, des espèces cellulosiques et de l’élevage bovin, destinées à l’exportation et génératrices de dollars rapides, ont continué à être stimulées par le gouvernement, en dépit des impacts sociaux et environnementaux qu’elles pourraient causer.»<sup>588</sup>

Cette question, d’une certaine façon, est liée au rapport de forces qui s’est établi au sein même du gouvernement provoquant les conflits profonds de visions différentes desquelles nous entretenait le secrétaire exécutif du MMA, Claudio Langoni.

<sup>587</sup> TAUTZ, C. *Processo da Conferência do Meio ambiente em nível federal*. In: MAPAS relatório do projeto – outros textos. p 68-76; également disponible sur <http://www.ibase.br/mapas/>. Consulté le 06/04/2008

<sup>588</sup> TAUTZ, op.cit. p. 76

### 2.6.3. Le Ministère de l'Environnement et le rapport de forces défavorables

Le MAPAS évaluait que, plus avant, avec une densité de participation plus importante, étant donné ses relations avec différents mouvements sociaux et environnementaux, le Ministère de l'Environnement n'a pas été capable de traduire une telle densité de ressources politiques. « Cela se doit, spécialement, à l'option claire du gouvernement Lula pour la constitution d'une coalition élargie de support parlementaires, englobant des secteurs conservateurs de la politique brésilienne ».<sup>589</sup>

Le rapport du MAPAS reprend quelques uns des exemples emblématiques de disputes entre les ministères du gouvernement dans le premier mandat, comme les disputes entre le Ministère du Développement Agricole et le Ministère de l'Agriculture à propos des cultures d'exportation et de l'agriculture familiale, ou entre le Ministère de l'Environnement et le Ministère de l'Agriculture (et la Maison Civile) au sujet de la question du soja transgénique.

Selon le MAPAS, les demandes pour la non approbation du soja transgénique ont trouvé une voie d'expression dans le Ministère de l'Environnement, mais aucun écho auprès du Ministère de l'Agriculture ou de la Maison Civile de la Présidence de la République et, finalement, par le biais de Mesures Provisoires, le soja transgénique a fini par être autorisé en répondant aux intérêts agroexportateurs.

Au delà du cas de la libération du soja transgénique, de nombreux autres exemples furent cités, parmi lesquels le cas de la compagnie Aracruz Celulose, où le gouvernement prit une option clairement favorable aux intérêts de la monoculture exportatrice aux dépens des populations touchées par l'expansion de la monoculture d'eucalyptus ou pins, sans prendre en compte les atteintes environnementales.

Selon l'évaluation du MAPAS, la perte de ces enjeux a mis en évidence la fragilité et la faible capacité de concertation du MMA qui est en même temps un des ministères les plus engagés dans les processus de participation populaire.

Nous comprenons que, dans ce processus de disputes où sont mis en évidence «pouvoirs» et «fragilités», affleure, d'innombrables fois, la fragilisation du Droit face au pouvoir économique et au risque d'«adéquation» de la Constitution, du Droit et des normes, visant à la satisfaction de ce pouvoir. Pour cette raison, la création de mécanismes formels

---

<sup>589</sup> Rapport MAPAS, p.25

d'évaluation et d'application des normes environnementales par les gouvernements dans toutes ses sphères et, pour commencer, la sphère fédérale, serait extrêmement opportune.

### 2.7 Evaluation de l'étendue et de l'application des normes environnementales

On l'a vu, parmi les problèmes liés à la question de l'environnement au Brésil les délégués de la II CNMA signalent le «manque de respect et le défaut d'application des lois». Cette position coïncide avec celle défendue par le secrétaire exécutif du MMA lui-même à l'époque du premier mandat du gouvernement Lula, puisque, dans la première entrevue qui nous fut accordée, durant la Ière CNMA, il affirma que «si nous examinons les positions qui se manifestent dans cette conférence, je dirais que 80% d'entre elles disent simplement «que la loi s'applique»».

Le secrétaire établissait aussi une relation entre une plus grande rigueur des lois environnementales avec une plus grande prise de conscience de la société en matière environnementale, affirmant que: «les lois les plus rigoureuses sont le portrait du degré de mobilisation et de valorisation sociale. Elles reflètent le degré de tolérance, ou combien les personnes sont disposées à payer de coût environnemental pour le développement.»

En réalité, on n'a pas accès à des données qui évaluent dans quelle mesure les gouvernements appliquent ou réalisent la législation environnementale.

La construction d'indicateurs comme instruments d'évaluation des gouvernements pour ce qui se réfère à l'application de normes environnementales serait, d'après nous, une façon d'élargir et d'enrichir les indicateurs déjà existants dans le domaine environnemental au Brésil.

#### 2.7.1. Les indicateurs comme instruments de suivi et d'évaluation environnementaux<sup>590</sup>

Le terme “indicateur” a pour origine latine le verbe indicare qui signifie, entre autres choses “fait voir quelque chose ou quelqu'un; dispositif fournissant des repères et servant à mesurer”.<sup>591</sup>

<sup>590</sup> Les informations présentées ici sur les indicateurs ont comme référence principale la publication “Indicadores de aplicação e cumprimento da norma ambiental para ar, água e vegetação no Brasil” disponible sur le site de la CEPAL <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/31998/W156.pdf> consulté le 10/11/2007

<sup>591</sup> Lexilogos. [http://www.lexilogos.com/francais\\_langue\\_dictionnaires.htm](http://www.lexilogos.com/francais_langue_dictionnaires.htm)

Les indicateurs peuvent être considérés comme des éléments d'évidence qui fournissent des informations sur des questions plus vastes et servent, entre autres choses, à aider à la gestion, au suivi ou au contrôle de programmes, aussi bien qu'à améliorer la capacité de fourniture de chiffres pour les responsables de la mise en œuvre ou le contrôle de ces programmes.

La construction d'indicateurs au long des deux dernières décennies s'est imposée comme un outil important pour la planification et l'évaluation des politiques publiques, confortant les décisions et facilitant la participation de la société. D'ailleurs, il est important de souligner que le thème "indicateurs" se trouve encore en processus de développement dans le monde et son utilisation n'est pas toujours pacifique en raison des simplifications qui, parfois, sont effectuées dans l'application de ces méthodologies, ou d'éventuelles pertes (discontinuités) de l'information.

La Commission du Développement Durable créée au sein de l'ONU avec la mission de suivre les avancées dans le domaine du durable a guidé les efforts afin de motiver les différents pays signataires de l'Agenda 21 à construire des indicateurs dans les dimensions économiques, sociales, environnementales et institutionnelles du développement.<sup>592</sup>

En dépit du fait que, dans les pays en développement, la construction d'indicateurs visant au suivi environnemental et à la mise en œuvre du développement durable se heurte à d'innombrables difficultés, le Brésil, peu à peu, avance dans cette construction. On peut citer comme exemples le SIMBIO – Système de Monitorat de la Biodiversité (Sistema de Monitoramento da Biodiversidade), mis en place en 1999 par l'IBAMA; le GEO-Brésil - Perspectives de l'Environnement au Brésil, créé en 2002 avec l'appui du Programme des Nations Unies pour l'Environnement et, dans cette même perspective, le GEO-Cités, adaptant la méthodologie pour la réalité urbaine; les Indicateurs de Développement Durable de l'IBGE<sup>593</sup> - Institut Brésilien de Géographie et de Statistique, institution avec une vaste expérience des statistiques nationales, lancés en 2002, durant la Conférence du Développement Durable des Nations Unies.<sup>594</sup>

---

<sup>592</sup> CONAMA. *Mémoire sur la mise en oeuvre d'indicateurs dans le contexte international* <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/4C7D92C6/NotaIndicGT.doc>

<sup>593</sup> IBGE. *Indicadores de Desenvolvimento sustentável: Brasil 2002*. Coordenação dos recursos naturais e estudos ambientais. Rio de Janeiro: IBGE, 2002

<sup>594</sup> Notre projet initial était de faire une étude comparative des IDD (Indices de Développement Durable) fournis par l'IBGE pour les années 2002, 2004 et 2006 pour avoir une idée de ces indicateurs sur la période du premier

Cependant, si le Brésil a avancé dans la construction d'indicateurs de développement durable<sup>595</sup>, pour ce qui concerne le niveau d'application et de respect des normes environnementales, il ne dispose pas d'une accumulation dans la construction d'indicateurs, tout juste une expérience dans la tentative de construire cette voie, qui est celle qui a été initiée en 2003, avec un Projet Pilote coordonné par l'Institut de la Banque Mondiale en partenariat avec la CEPAL et avec un ensemble d'institutions d'Argentine, du Mexique ou du Brésil, visant à évaluer les indicateurs d'application et de respect de la norme environnementale dans ces trois pays.

Les résultats de cette étude, au Brésil, peuvent être consultés dans la publication «Indicateurs de l'application et du respect de la norme environnementale pour l'air, l'eau et la végétation au Brésil»<sup>596</sup>, c'est le texte qui nous sert de support pour cette partie qui traite des indicateurs.

### 2.7.2 Les Indicateurs d'étendue et d'application des normes environnementales

Selon le rapport «les indicateurs d'application et de respect des normes environnementales constituent un instrument de pertinence indiscutable pour l'amélioration de la gestion environnementale au regard de l'expérience internationale sur l'application de cette méthodologie».<sup>597</sup>

Pour Silvia Capelli évaluer l'efficacité des normes de protection de l'environnement, au Brésil, est un grand défi pour plusieurs raisons:

D'une part la difficulté produite par l'inexistence de précédents, une rare bibliographie et un manque d'expérience, de l'autre une abondante législation environnementale et la distribution des compétences législatives entre toutes les entités de la fédération brésilienne, ce qui enflamme significativement le tas de normes à évaluer, cela conduit aussi à des difficultés pour choisir celles qui, dans un cadre thématique et territorial déterminé, permettent de recueillir des informations et des données fiables, comparables sur une période de temps donnée. En somme, il est nécessaire d'identifier quelques paramètres comparables, ce qui empêche une analyse large de toute l'armature juridique.<sup>598</sup>

---

mandat du gouvernement Lula, mais au moment de l'achèvement de cette thèse, les données 2006 n'ont pas été publiées.

<sup>595</sup> Ainsi des indicateurs comme une tentative pragmatique pour «donner une forme» à la problématique du développement durable. THEY, J. *A la recherche du développement durable: un détour par les indicateurs*. In: *Le développement durable, de l'utopie au concept*. Issy les Moulineaux: Elsevier, 2001. p.269-279

<sup>596</sup> CEPAL <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/31998/W156.pdf> (op.cit.)

<sup>597</sup> Rapport Projet Pilote p. 54

<sup>598</sup> CAPELLI, S. Prologue du rapport du Projet Pilote. p.13

Il y a aussi une difficulté à associer les indicateurs d'application et de respect des normes environnementales avec une gestion environnementale efficace ou à une action de défense efficace de l'environnement (judiciaire ou extrajudiciaire), puisqu'un des problèmes pour établir les indicateurs de résultat est la détermination, avec clarté des changements survenus dans la qualité de l'environnement et de leurs causes.<sup>599</sup>

Selon une consultation réalisée lors de l'élaboration du Projet Pilote, sur ce qui a trait à la relation causale entre l'existence de normes environnementales et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la totalité des entités de la société civile et des organes non-environnementaux déclaraient qu'ils percevaient cette relation – affirmant, de cette façon, croire au système de formulation des normes environnementales dans le pays. Déjà, parmi les organes environnementaux, exécutants et participants à la formulation des normes, à peine 50% déclaraient que cette relation existait, pointant l'absence de rapports sur la qualité environnementale pour son suivi. Du côté des entrepreneurs, la majorité (90%) déclare qu'il n'y a pas de relation, sur la base des motifs suivants: manque de fondement scientifique à l'établissement des normes (50%); inexistence de rapports de qualité environnementale qui les évaluent (40%).

D'une manière ou d'une autre, "100% des sondés déclarait que la définition d'un système d'indicateurs favoriserait l'efficacité dans le respect des normes environnementales."<sup>600</sup>

A partir de cette constatation sur la nécessité de progresser dans la création d'indicateurs d'application et de respect des normes environnementales, à l'initiative de l'Institut "le Droit pour une Planète Verte"<sup>601</sup>, le CONAMA (Conseil National pour l'Environnement) a adopté la création d'un GT (groupe de travail) avec cet objectif. Ainsi, le 26 mai 2004 eu lieu la création d'un groupe de travail *ad hoc* chargé de la discussion et du développement d'indicateurs de mise en œuvre de la norme environnementale, ainsi que de l'élaboration d'une Résolution spécifique à appliquer sur toute l'étendue du territoire national.

---

<sup>599</sup> Comme par exemple, savoir que les changements sont dûs à la mise en œuvre ou non d'une politique environnementale donnée (dans le cas des organes constituants du SISNAMA) ou à la formalisation d'un engagement d'ajustement (dans le du Ministère Public)

<sup>600</sup> Rapport du Projet Pilote. p. 58

<sup>601</sup> Proposition de création d'un groupe de travail *ad hoc* disponible sur <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/4C7D92C6/PropMocaoGTAdHoc.doc> consulté le 15/04/2008

Pour le moment, la proposition de Résolution<sup>602</sup> est encore en débat pour établir des directives générales pour la définition et la mise en place d'indicateurs d'application et de respect des normes environnementales, établissant en son Art. 2° que:

Sont considérés Indicateurs de mise en œuvre et de respect de la norme environnementale les indices qui reflètent la fréquence de conformité d'un objectif spécifique de qualité ou de protection d'une ressource environnementale, définie de façon environnementale, considérant aussi les aspects sociaux, culturels et économiques, exprimés en terme de:

I – Indicateur d'entrée: base légale, ci incluses toutes les normes environnementales et les conditions institutionnelles telles que les ressources humaines, matérielles et financières disponibles pour la gestion environnementale;

II – Indicateur de sortie: mesure quantitative des activités réalisées par les gestionnaires publics et privés ou des ressources employées à l'application et au respect de la norme environnementale;

III- Indicateurs de résultats

a) Indicateurs de résultats intermédiaires, relatifs aux changements de comportement, aux progrès technologiques, à la capacité installée et à la réduction d'émissions.

b) Indicateurs de résultats finaux, ceux qui peuvent traduire l'amélioration de la qualité de l'air, des eaux, du sol ou de la biodiversité, mais aussi ceux qui traduisent que la population vit avec de meilleures conditions d'environnement.

Comme on peut le voir, dans l'indicateur de sortie est prévue la mesure quantitative des activités réalisées par les gestionnaires de l'environnement. Une fois créés ces indicateurs, il sera probablement possible d'adapter leur utilisation, pour permettre l'évaluation des gouvernements pour ce qui se réfère à l'application des normes environnementales, bornant les voies d'un développement durable.

En évoquant les normes environnementales comme des bornes du développement durable, on n'oublie pas la nécessité d'un équilibre entre l'économique, le social et l'écologique, on revient juste à l'idée initiale selon laquelle c'est la variable environnementale qui apporte au développement la qualité «durable».

## 2.8 L'objectif prioritaire de développement durable

«Développement durable» est le premier des quatre objectifs prioritaires de la politique environnementale du gouvernement qui a été, à propos, gardé pour la fin, puisque ce thème traverse pratiquement toute la thèse et trouvera sa continuité dans le titre qui suit.

<sup>602</sup> Processus n° 02000.003276/2003-26 disponible sur <http://www.mma.gov.br/port/conama/processo.cfm?processo=02000.003276/2003-26> consulté le 10/04/2008

Evidemment, une séparation des objectifs prioritaires fut faite avec l'objectif d'une évaluation plus spécifique de chacun d'entre eux, comme le précise la ministre de l'Environnement elle-même dans l'introduction du rapport de gestion 2003-2006, «toutes les actions décrites dans ce rapport furent orientées par les quatre objectifs prioritaires que nous établissons pour tracer un nouveau modèle de politique environnementale pour le Brésil»<sup>603</sup>

Tout juste citerons-nous quelques programmes pour donner une idée de la façon dont fut pensé, plus spécifiquement, l'objectif prioritaire du développement durable. Cet objectif prioritaire s'est décliné en trois grands fronts: combat de la déforestation dans les écosystèmes, restauration et usage durable de la diversité biologique, augmentation des zones protégées. Sur la base de ces fronts, un grand nombre de politiques et de programmes spécifiques tournés vers la mise en œuvre du développement durable sont décrits et évalués dans le Rapport de Gestion 2003- 2006.<sup>604</sup>

Cet ensemble de programmes visait, entre autres choses, à la conservation de la biodiversité avec l'usage durable des ressources naturelles: actions stratégiques pour la préservation des écosystèmes; études et cartographie cherchant à élargir la connaissance sur la diversité biologique; création d'unités de conservation aidant le combat contre la déforestation; un tourisme écologique capable de promouvoir le développement durable; l'usage durable des forêts; la valorisation des diversités sociales et culturelles associées à la biodiversité; l'accès aux ressources génétiques et la répartition de bénéfiques; l'usage rationnel des eaux; les réponses aux changements du climat et de la qualité environnementale; création de nouvelles règles pour le processus d'autorisation environnementale.

Dans le domaine forestier et celui de la biodiversité qui intègrent cet objectif prioritaire, selon l'évaluation du WWF-Brésil<sup>605</sup>, il y a eu d'innombrables avancées durant la gestion de Marina Silva. Parmi les réalisations, se distinguent la politique forestière avec un système innovateur de concessions des forêts publiques<sup>606</sup>; les mesures de surveillance, prévention et combat de la déforestation; la création de l'Institut Chico Mendes de Conservation de la

<sup>603</sup> SILVA, Marina. *Relatório de Gestão 2003-2006: Política Ambiental Integrada para o desenvolvimento sustentável* p. 9 disponible sur [http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom\\_boletins/\\_arquivos/07032007\\_relatoriodegestao2003\\_2006.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/07032007_relatoriodegestao2003_2006.pdf)

<sup>604</sup> Ibidem p. 9

<sup>605</sup> WWF-Brasil déplore la demande de démission de la ministre Marina Silva <http://www.wwf.org.br/index.cfm?uNewsID=13100> consulté le 14/05/2008

<sup>606</sup> La loi 11.284 du 2 mars 2006 qui traite de la gestion des forêts publiques pour la production durable, institua, dans la structure du Ministère de l'Environnement, le Service Forestier Brésilien (Serviço Florestal Brasileiro – SFB); et crée le Fonds National du Développement Forestier– FNDF. Disponible sur [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm) consulté le 14/05/2008

Biodiversité (ICMBio) pour la gestion d'unités de conservation fédérales; les efforts pour l'approbation de la Loi sur la Forêt Atlantique (Mata Atlântica)<sup>607</sup> au Congrès et la création du Service Forestier Brésilien (SFB).

Le combat contre la déforestation qui fait partie de cet objectif prioritaire (sur ce qui est la principale source brésilienne d'émission de gaz à effet de serre) a connu des succès pendant le premier mandat du gouvernement Lula. Selon les données de l'INPE<sup>608</sup> il y a eu une réduction de la déforestation de 31%, sur la période 2004/2005 et de 11% en 2005/2006; mais, en compensation, entre août et décembre 2007 le gouvernement fut forcé de reconnaître une déforestation record en Amazonie. Les satellites de l'INPE ont détecté l'abattage de 3.235 kilomètres carrés de forêt dans cette région.

Le professeur Doumbé le fait précisément remarquer, la réalisation du développement durable est la première et la plus importante des responsabilités des gouvernements.<sup>609</sup> Arrivant à la fin de ce titre qui a traité de quelques aspects du programme de gouvernement liés à l'environnement et au développement, tout comme, de quelques évaluations de la politique environnementale du gouvernement, on peut constater que, quand bien même l'action du gouvernement soit restée au-dessous des attentes des secteurs liés à la protection environnementale, quelques avancées furent aussi pointées dans la gestion 2003-2006 par rapport aux gestions antérieures.

A partir de maintenant, on fera une sorte de «retour arrière» sur la question motivante pour présenter les critiques relatives à l'absence d'un projet national de développement (durable) dans le premier mandat du gouvernement Lula.

### **SYNTHESE DU TITRE III**

1. Quant au modèle de développement proposé par le Programme gouvernement 2002 de la Coalition Lula Presidente:

A. Le gouvernement Lula a proposé lors de son premier mandat une transition «sans heurts», pour un nouveau modèle; un «modèle alternatif» ayant le «social comme axe de

<sup>607</sup> Loi 11.428 du 22 décembre 2006 qui traite de l'utilisation et la protection de la végétation native de l'écosystème de la Forêt Atlantique (Mata Atlântica). Disponible sur <http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&q=lei+da+mata+atl%C3%A2ntica&meta=> consulté le 14/05/2008

<sup>608</sup> Instituto nacional de pesquisas espaciais (Institut National de Recherches Spatiales) <http://www.inpe.br/> consulté le 03/11/2007

<sup>609</sup> DOUMBÉ-BILLE, S. *Droit international et développement durable*. In: Mélanges Alexandre Kiss. Paris: ed. Frison-Roche, 1998. p.245-248

développement», recherchant une croissance focalisée sur le renforcement de l'économie nationale et du secteur productif, mais pas la survalorisation des politiques macroéconomiques orientées vers la stabilisation de la monnaie.

B. Prenant le social comme axe, ce nouveau modèle propose aussi «un développement écologiquement durable, socialement juste et économiquement viable pour le Brésil et soutient le défi d'«internaliser dans l'Etat brésilien, comme un tout organique, l'idée force de la soutenabilité environnementale, qui fonctionnera comme un des axes structurels des politiques publiques».

C. Cette proposition de développement durable sera incorporée au PPA 2004 2007.

2. Quant au PPA 2004-2007:

A. La proposition du PPA 2004 –2007 est innovatrice, pas seulement parce qu'elle intègre la variable de soutenabilité environnementale mais aussi par la proposition de participation de la société à son élaboration.

3. Quant à la politique environnementale

3. 1. L'évaluation du gouvernement

A. Bien que l'évaluation générale du premier mandat signale des difficultés, fragilités ou «déroutes», le Ministère de l'Environnement fait une balance extrêmement positive de la gestion 2003-2006 en fonction du grand nombre d'avancées par rapport au gouvernement antérieur. Parmi celles-ci, peuvent être cités:

- Une participation et une capacité accrue de l'Etat dans les questions environnementales;

- Le renforcement et l'autonomie du Ministère de l'Environnement qui a assumé sa centralité politique;

- L'introduction du concept de transversalité dans la politique recherchant la mise en œuvre d'une politique environnementale intégrée, tentant de rompre avec la vision fragmentée existant jusque là;

- Le renforcement des mécanismes de participation et de contrôle social, en particulier avec la Conférence Nationale de l'Environnement

- Le renforcement du Système National de l'Environnement par la création et la mise en œuvre de divers mécanismes concrets à cette fin.

3.2. L'évaluation de la société civile

B. L'ensemble de critiques présentées à l'action du gouvernement peut se résumer par les points suivants:

- Bien qu'admettant que la proposition de participation de la société à l'élaboration du PPA ait été la plus large et la plus profonde depuis que le dispositif légal a été créé par la Constitution, le processus n'a pas abouti à la construction d'un projet de développement

national comme cela avait été annoncé, car il est resté soumis à la logique du *superavit* primaire, frustrant les attentes par le non respect d'accords établis;

- Bien que le Ministère de l'Environnement ait été l'un des plus engagés dans les processus de participation populaire, il n'a pas réussi à transformer cette participation en ressource politique ou financière, finissant avec une faible capacité de concertation et le contingentement des ressources;

- Bien qu'ayant un indice élevé de réalisation des propositions présentées aux conférences de l'environnement, il y a eu aussi un accueil sélectif des propositions qui ne contredisaient pas les directives générales de la politique économique;

4. Pour ce qui se rapporte aux indicateurs de Développement durable, d'application et de respect des normes environnementales

- Bien que le «non respect et la carence d'application des lois» de la part du gouvernement soit considéré comme un des problèmes au Brésil, on n'a pas créé de mécanisme d'évaluation des indicateurs d'application et de respect des normes environnementales par les gouvernements;

- Le Brésil commence à faire ses premiers pas dans la construction d'indicateurs d'application et de respect de la norme environnementale puisqu'est déjà en cours l'examen et le débat sur une proposition de Résolution spécifique qui s'appliquerait sur tout le territoire National.

#### **TITRE IV POUR UN PROJET NATIONAL DE DEVELOPPEMENT (DURABLE) AVEC LA PARTICIPATION POPULAIRE ET LE BALISAGE CONSTITUTIONNEL**

Bateau-Brésil

Il a tout le bleu du ciel et de la mer  
tous les verts pour s'ancrer  
bien des vents pour aider.

Reste à dire vers où naviguer.

Dans ce dernier titre, on tentera de faire un “retour arrière” sur ce que nous appelons la «question motivante», c’est à dire: le projet de développement du gouvernement Lula, lors de son premier mandat, fut-il orienté par le principe juridico-environnemental du développement durable, conformément au précepte de la Constitution Fédérale de 1988?

Cette question se dédouble en deux autres puisque, comme nous l’avons signalé dans l’introduction générale, avant même de nous interroger sur l’orientation du «projet de développement du gouvernement» il conviendrait de se demander: le gouvernement Lula possédait-il, dans son premier mandat, un projet de développement? Est-il possible de parler de développement (durable) en termes de pays sans un projet national de développement?

#### **CHAPITRE 1 L’ABSENCE D’UN PROJET NATIONAL DE DEVELOPPEMENT (DURABLE)**

Dans ce retour sur les idées initiales pour aborder le thème de la nécessité d’un projet national de développement (durable), nous recourrons, parfois, aux idées de Celso Furtado pour qui, comme nous l’avons vu, la recherche du développement présuppose un Projet National de Développement orienté par des objectifs précis, sachant où l’on veut arriver.

Il serait aussi important de revenir sur quelques unes des questions abordées dans l’introduction générale, telles que la préoccupation de Tarso Genro (aujourd’hui ministre de la justice) avec la difficulté du Brésil à «passer d’un modèle de développement à un autre» et de la nécessité d’«une formulation théorique pour la construction de ce nouveau modèle», tout comme quelques idées du débat organisé par l’Instituto Mauricio Grabois sur l’absence d’un projet de développement de la part du gouvernement Lula.

Lors de ce débat de l’Institut Mauricio Grabois l’économiste et professeur Pedro Fonseca a établi une différence entre «programme de gouvernement» et «projet national de

développement», vu que le second a un caractère beaucoup plus large et à long terme. Selon Fonseca, le programme sert à penser l'organisation de l'action gouvernementale visant à concrétiser les objectifs de gouvernement et le projet national pour «penser le pays» et son futur.

Pour Darc Costa (lui aussi présent à ce débat où il présentait quelques idées de son livre «Stratégie Nationale»<sup>610</sup>) l'Etat national se présente, depuis la Renaissance, de façon explicite, au travers d'un projet national, mais, le projet de l'ancien Etat national était de projet de la «maison régnante», alors que le projet de l'Etat moderne se légitime seulement si les citoyens voient dans projet national leur propre projet.

Le manque de présentation d'un Projet National de Développement par le gouvernement Lula n'a pas seulement été le thème central du débat cité précédemment, comme aussi, cible de sévères critiques au gouvernement, durant toute la durée de son premier mandat.

En réalité, nombreuses furent les critiques au gouvernement Lula, on ne peut manquer de mentionner le processus de turbulence politique enregistré en 2005<sup>611</sup>, fruit de scandales politiques impliquant des membres du parti de gouvernement, qui a mérité, pour des raisons évidentes, une espace médiatique majeur. Comme l'indique la Note d'information sur la situation politique et économique du Brésil «malgré les tentatives de minimaliser et de contenir la crise, ce scandale a causé la démission de plusieurs figures majeures du PT». La note d'information précise aussi que «les scandales ont dominé la couverture médiatique au cours de la campagne pour les élections présidentielles, parlementaires et des gouverneurs d'État d'octobre 2006»<sup>612</sup>

Bien que n'ayant pas occupé le même espace dans les média (aussi pour des raisons évidentes) l'absence d'un projet de développement et la continuité de la politique

---

<sup>610</sup> COSTA, D. *Estratégia Nacional - a cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: LPM, 2003

<sup>611</sup> Deux chercheurs britanniques Hillary Wainwright et Sue Brandford, ont publié un dossier qui aide à déchiffrer la grave crise qui secoua le gouvernement Lula. L'étude intitulée «*Dans l'œil du cyclone: visions de militants de gauche sur la crise politique du Brésil*», il réunit des témoignages des plusieurs dirigeants ayant des liens historiques avec le PT. Publié sur <http://www.tni.org/reports/newpol/brasildossier-s.pdf> consulté le 03/02/2008

<sup>612</sup> Note d'information sur la situation politique et économique du Brésil et sur ses relations avec l'union européenne. Cette note a été demandée par la délégation du Parlement européen pour les relations avec le Mercosur PE397.081 8/45 NT\692067FR.doc Traduction externe p. 8-9. Egalement disponible sur [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/nt/692/692067/692067fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/nt/692/692067/692067fr.pdf), consulté le 06/03/2008

macroéconomique de FHC, a provoqué d'innombrables et profondes critiques dans le camp des alliés politiques du président Lula.

Ainsi, pour faire le compte des critiques adressées du gouvernement dans ce domaine, il n'est pas nécessaire de sortir du champ des alliés politiques ou même des amis de longue date, comme c'est le cas de Frei Betto<sup>613</sup>, assesseur spécial du présidente Lula durant les deux premières années de son mandat et qui, au XX Forum de la Liberté à Porto Alegre, a déclaré que le gouvernement n'avait pas de projet de nation, ni de vision à long terme «et vit travaillant en permanence au détail et non en gros, courant après les pertes.»<sup>614</sup>

Il est encore nécessaire de noter que malgré les critiques au gouvernement, dans "La Mouche Bleue"<sup>615</sup>, Frei Betto affirme qu'il préfère le Brésil et l'Amérique Latine avec Lula que sans Lula ce qui, en vérité, reflète la pensée d'un grand nombre de soutiens du gouvernement appartenant au «bloc critique».

Avant de continuer à ouvrir «le feu ami» nous allons reprendre l'idée de «National-développementisme» exprimée dans le Programme de gouvernement 2002 de la coalition Lula président.

### 1.1 Ni un «vieux» national-développementisme ni un «nouveau» libéralisme

A l'article «infrastructure et développement durable» du Programme de gouvernement 2002 de la coalition Lula président est signé l'engagement suivant: «Notre gouvernement gardera la distance, tant du vieux national-développementisme des décennies de 1950, 1960 et 1970, que du nouveau libéralisme qui a marqué les années 90».<sup>616</sup>

Le «nouveau» libéralisme<sup>617</sup> a déjà été abordé quand il s'est agi du rôle de l'Etat dans la mise en œuvre du développement au sein du «nouvel» ordre globalisé, qui a amené des difficultés réelles et croissantes de prise de décisions souveraines des Etats nationaux

<sup>613</sup> L'anthropologue, philosophe et théologien Frei Betto a contribué à l'organisation du projet «Fome Zero (Zero Faim)»

<sup>614</sup> FREI BETTO. *Governo Lula não tem projeto de nação*. Disponible sur [http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3019&Itemid=2](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3019&Itemid=2) consulté le 08/03/2008

<sup>615</sup> FREI BETTO. *A Mosca Azul*. Rio de Janeiro: editora Rocco, 2006

<sup>616</sup> Programme de la coalition Lula Presidente, p. 52

<sup>617</sup> La conception de nouveau ou «néo» libéralisme fut développée à l'origine par Friedrich Hayek dans son livre *The Road to Serfdom*, publié en 1944 et traduit au Brésil sous le titre «*O caminho da servidão*». HAYEK. F. *O caminho da servidão*. Trad. Leonel Vallandro. Porto Alegre: Edição da Livraria do Globo, 1946

dépendants, en raison de l'approfondissement de l'internationalisation économique et financière et de l'alignement idéologique des strates dirigeantes au modèle hégémonique.

Les contradictions vécues par le Brésil furent aussi pointées, pratiquement au même moment qu'il proclamait une Constitution élevant le développement national en objectif de la République, il adhéraît aux ordonnances néolibérales qui retiraient le développement national de l'ordre du jour de l'Etat. Comme le signale le spécialiste en sciences politiques Luiz Machado Toledo<sup>618</sup>, dans le néolibéralisme, les prérogatives des Etats nationaux sont transférées aux bureaucraties internationales en faveur de groupes oligopolistiques ou financiers, ruinant les espoirs de développement et de qualité de vie des trois quarts de l'humanité.

Si, d'une certaine façon, il a déjà été montré ce qu'a signifié (et signifie encore) le «nouveau libéralisme» pour le Brésil, il reste à dire ce que fut (ou ce qui est) le national-développementisme qui, dans le programme de gouvernement, est qualifié de «vieux».

## 1.2 Des Projets pour le Brésil en débat

Pour le professeur d'Economie Politique José Luís Fiori<sup>619</sup> trois projets pour le Brésil ont coexisté et se sont affrontés tout au long du XXème siècle, traversant l'histoire brésilienne.

Le premier de ces projets a des racines plantées dans le libéralisme économique de l'Empire<sup>620</sup>, étant donné que sa formulation la plus complète et moderne fut fournie par la politique monétaire orthodoxe et par la défense intransigeante de l'équilibre fiscal. Les objectifs et les politiques qui ont été pris au début du XX siècle, comme l'expression la plus cohérente et efficace du projet libéral d'insertion de la bourgeoisie du café au sein de la division internationale du travail, menée par l'Angleterre, ont été maintenus, pratiquement intacts, jusqu'à la crise économique de 1930. Les idées fondamentales de ce projet libéral se sont maintenues vives et agissantes, même après la crise, réapparaissant à divers moments de

---

<sup>618</sup> MACHADO. L. Toledo. *Uma concepção estratégica: a defesa e o projeto nacional*. Revista Princípios, 2003, n° 67, texte disponible sur: [http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=67&cod\\_not=203](http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=67&cod_not=203) consulté le 10/04/2008

<sup>619</sup> FIORI, J. L. *Para ler a vitória de Lula*. Revista Princípios, 2003 n°67 également disponible sur [http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=67&cod\\_not=197](http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=67&cod_not=197) consulté le 10/04/2004

<sup>620</sup> La période du Brésil Impérial s'étend de l'indépendance 1822 à la proclamation de la république en 1889

la politique brésilienne, comme par exemple, lors du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, prédécesseur du président Luis Inácio Lula da Silva.

Le second fut le national développementisme (ou «développementisme conservateur») dont la vraie histoire, explique Fiori, commence dans la décennie de 1930 avec une réaction défensive et pragmatique face à la crise économique de 1929, mais cette réaction initiale s'est transformée, peu à peu, durant la période de l'Estado Novo<sup>621</sup>, en projet de construction d'une économie nationale, appuyé par une part des intellectuels, par de larges secteurs des bureaucraties civiles et militaires et par un groupe d'entrepreneurs industriels. La phase d'industrialisation de cette période développementiste a acquis sa plus grande cohérence et sa plus grande accélération dans les années 1950, durant le gouvernement JK (Juscelino Kubitschek), se prolongeant ensuite durant le régime militaire.

Le troisième et dernier de ces projets, dans la conception de Fiori, «n'a jamais occupé le pouvoir de l'Etat ni commandé la politique d'aucun gouvernement républicain, mais a eu une énorme présence sur le terrain de la lutte idéologico-culturelle et des mobilisations sociales et démocratiques»<sup>622</sup>, comme par exemple, dans quelques révolutions républicaines régionales du XIXème siècle, dans les luttes syndicales, communistes ou «tenentistas»<sup>623</sup> des premières décennies du XXème siècle.

Mais, pour Fiori, ce fut surtout, dans les années 1950/60, que ces mouvements et luttes sociales ont commencé à s'identifier dans un projet de développement économique, national et populaire qui tangentiellement recoupe, sur le champ des idées et des alliances politiques, le «développementisme conservateur», des années 50.

Au début de la décennie de 1960, ce côté national, populaire et démocratique du développementisme arriva à proposer une réforme du projet, incluant à côté de l'industrialisation et de la croissance économique accélérée l'objectif de la démocratisation de la terre, du revenu de la richesse, du système éducatif et du système politique. La synthèse de

---

<sup>621</sup> L'Estado Novo (Etat Nouveau), comme il est resté connu, est la période de l'histoire républicaine brésilienne qui va de 1937 à 1945 quand Getulio Vargas fut Président du Brésil est aussi appelé «dictature de l'Etat Nouveau»

<sup>622</sup> FIORI. op. cit.

<sup>623</sup> De «Teniente», lieutenant, ce terme désigne les mouvements de jeunes officiers de l'armée, républicains et progressistes, auteurs de soulèvements, dont le plus connu est celui du capitaine Luis Carlos Prestes en 1924

cette alternative réformiste est le Plan Triennal de 1963<sup>624</sup> (élaboré par Celso Furtado) rejeté par les conservateurs et empêché par le coup d'état militaire de 1964.

Ces idées réformistes ont imprégné le mouvement de résistance démocratique s'ajoutant plus tard aux mobilisations syndicales qui s'intensifièrent dans la lutte finale contre le régime militaire et qui furent à l'origine de la formation du Parti des Travailleurs.

Pour Fiori, d'une façon ou d'une autre, ce projet de démocratisation sociale et politique du développementisme fut présent dans les intentions et actions réformistes de quelques secteurs et politiques gouvernementales peu après la redémocratisation du Brésil et a fini par occuper une place importante de le texte de la Constitution brésilienne de 1988, surtout, dans les chapitres relatifs aux droits civils, sociaux, politique et économiques de la citoyenneté brésilienne. Ainsi, la proposition de réformer, approfondir et démocratiser le développementisme sous l'égide d'un "état de bien-être social", a trouvé des victoires significatives dans la Constitution de 1988.<sup>625</sup>

Partant des conceptions ci-dessus présentées seront abordées, même rapidement, ces différents «développementismes».

### 1.2.1 Le national-développementisme et ses métamorphoses

Sur la base de la synthèse sur les «projets du Brésil» historiquement en débat, on peut constater que le national-développementisme est apparu comme une réponse à la crise de 1929 mais s'est transformé en un projet de construction d'une économie nationale. De fait, débute là un changement des voies du développementisme qui prend un caractère nationaliste et aboutit, non seulement à un processus d'innombrables transformations, mais à la création d'un Etat National. Comme l'observe Alain Rouquié<sup>626</sup>, Getúlio Vargas fut, sans conteste, le fondateur d'un Etat brésilien moderne et Juscelino Kubitschek va donner un élan décisif à la formation de l'économie industrielle.

<sup>624</sup> Elaboré en 1962, pour alimenter l'action économique du gouvernement João Goulart. Etait prévue, dans son cadre, la réalisation de "réformes de base" (administrative, bancaire, fiscale et agraire), tout comme le rééchelonnement de la dette extérieure. Cf. MACEDO, R. M. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)*. In: MIDLIN LAFER, B. (org.) *Planejamento no Brasil*. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo : Editora Perspectiva, 1975. p 51-68

<sup>625</sup> FIORI, J. L. *A esquerda e o desenvolvimentismo*. Disponible sur: [http://www.desempregozero.org.br/artigos/a\\_esquerda\\_e\\_o\\_desenvolvimentismo.php](http://www.desempregozero.org.br/artigos/a_esquerda_e_o_desenvolvimentismo.php) consulté le 21/03/2008

<sup>626</sup> ROUQUIÉ (op.cit.)

### 1.2.1.1 Le développementisme nationaliste de l'«Ere Vargas»<sup>627</sup>

Sans entrer dans les méandres de ce que signifie la dictature de l'Estado Novo (1937-1945), mais évaluant la signification de toute la dite «Ere Vargas» (1930-1954)<sup>628</sup> pour le développement national ; ce qui est certain est que, dans cette période, l'idée a pris force que sans une planification globale le Brésil n'aurait pas une économie forte et stable.

C'est aussi à cette période que divers organes furent créés pour réglementer les activités économiques et une politique de nationalisation a touché plusieurs entreprises étrangères considérées stratégiques. Cette «face nationaliste» du développementisme de l'époque s'exprime dans la création d'une législation elle aussi de forte connotation nationaliste, comme la Loi Antitrust<sup>629</sup>, les Actes Contraires à l'Economie Nationale<sup>630</sup> et, plus tard, la Loi des Crimes contre l'Economie Populaire<sup>631</sup>.

Toujours dans le champ social et politique, le développementisme de cette période s'exprime sous forme de nouveaux droits, la Consolidation des Lois du Travail-CLT<sup>632</sup> pouvant être citée en exemple, comme le droit au salaire minimum ou le droit de vote des femmes. Evidemment que, comme le rappelle bien Wladimir Pomar,<sup>633</sup> à côté de la modernisation économique et de la conquête de droits, Vargas a établi un autoritarisme politique sévère sur la base de la répression et de la censure (se référant à la dictature de l'Estado Novo, dans la première période de l'Ere Vargas).

Le professeur Rodrigo Medeiros<sup>634</sup> observe que le projet d'industrialisation lourde ne fut, de fait, initiée que dans la seconde période de l'ère Vargas, se poursuivant, ensuite, au travers du Plan de Buts (Plano de Metas) du gouvernement de Juscelino Kubitschek. La plus grande partie de la planification du second gouvernement Vargas fut élaborée par le secrétariat économique de la présidence de la République qui planifia l'installation d'une

<sup>627</sup> Sur le site du BNDS se trouve disponible la version Pdf de l'oeuvre "Getúlio Vargas e seu Tempo" [http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/livro\\_gv.asp](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/livro_gv.asp) consulté le 11/12/2006

<sup>628</sup> Mais il y a eu deux périodes de 1930 à 1945, puis de 1951 à 1954.

<sup>629</sup> Le Décret Loi 869/38, première loi antitrust brésilienne. En 1946, est introduit dans l'Art. 148 du nouveau texte constitutionnel qui réprime toute forme d'abus du pouvoir économique

<sup>630</sup> Décret-Loi n° 7666 du 22 juin 1945

<sup>631</sup> Loi n° 1.521, du 26 décembre 1951

<sup>632</sup> Décret-Loi n° 5.452, du 1er mai 1943

<sup>633</sup> POMAR, W. *Era Vargas: A modernização conservadora*- coleção Retrospectiva do Século XX. São Paulo: Ática, 2001

<sup>634</sup> MEDEIROS, R. L. *Planejamento e estratégia de desenvolvimento no Brasil: revisitando JK*. Disponible sur: [http://www.ensino.eb.br/5encontro/docs/UGFPlanejamento\\_e\\_estrategia\\_de\\_desenvolvimento\\_no\\_Bras.pdf](http://www.ensino.eb.br/5encontro/docs/UGFPlanejamento_e_estrategia_de_desenvolvimento_no_Bras.pdf) consulté le 10/10/2006

industrie automobile dans le Pays, ce qui deviendrait ensuite une des marques du gouvernement JK.

### 1.2.1.2 JK et le développementisme des «années dorées»<sup>635</sup>

En 1956, arrivait à la présidence du Brésil le charismatique Juscelino Kubitschek, populairement appelé JK (et même «président bossa-nova»<sup>636</sup>), sous le fameux slogan de campagne "50 ans en 5", c'est à dire, 50 ans de progrès en 5 ans de réalisations. Promettant de donner au pays la plus grande avancée de son Histoire, JK annonça son Plan de Buts (*Plano de Metas*) «qui apportait un idéal développementiste consolidé en un ensemble de 30 objectifs à atteindre en divers secteurs de l'économie. Au dernier moment, le plan inclura un dernier but, le 31<sup>e</sup>, dit de meta-synthèse: la construction de Brasilia et le transfert de la capitale fédérale, le grand défi de JK».<sup>637</sup>

Le Plan de Buts de Juscelino fut élaboré sur la base d'études et de diagnostics réalisés au début de la décennie de 1940 par diverses commissions et missions économiques. Il est important de noter que la stratégie développementiste des années 1950 en Amérique Latine fut fortement influencée par la "pensée cepaline"<sup>638</sup>, développée à partir des travaux de Raul Prebisch et de Celso Furtado, qui développent "une proposition politique pour les pays sous développés, c'est-à-dire, celle d'industrialiser, comme moyen de vaincre la pauvreté ou de réduire la différence entre eux et les pays riches, et celle d'atteindre une indépendance politique et économique par une croissance économique autoalimentée».<sup>639</sup>

<sup>635</sup> Les «années JK» (1956-1960) furent aussi appelées «années dorées» en raison de l'effervescence culturelle de l'époque et de la sensation que le pays donnait; se retrouvant finalement dans la modernité. La Fondation Getulio Vargas met à disposition un site sur "les années JK" [http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_jk/](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/) consulté le 21/04/2008

<sup>636</sup> La bossa nova est un des genres musicaux brésiliens le plus connu dans le monde entier, apparu à la fin de la décennie de 50; à cette époque l'expression "bossa nova" est devenue synonyme de toute attitude ou manifestation identifiée comme le neuf ou le moderne. Juscelino Kubitschek lui-même, l'homme qui voulait moderniser le Brésil fut appelé "président bossa nova". cf. COHEN, M. *Juscelino Kubitschek: O presidente Bossa-Nova*. São Paulo: Globo, 2005

<sup>637</sup> BRAGA DA SILVA, S. *50 anos em 5: a odisséia desenvolvimentista do plano de metas*. Disponible sur: [http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_jk/](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/) consulté le 21/4/2008

<sup>638</sup> Relatif à la pensée du CEPAL – Commission Economique Pour l'Amérique Latine et Caraïbe. Selon le professeur et économiste Pedro Fonseca, la pensée Cepaline n'est pas une simple adaptation de la pensée Keynésienne à l'Amérique Latine. Il est important de signaler que, en dépit de la proximité de quelques idées de la CEPAL celles de Keynes, il y a des différences marquantes entre celles-là sur des aspects significatifs. Pour l'économiste, la CEPAL a été beaucoup plus éclectique que proprement keynésienne, ayant subi l'influence d'autres courants et d'autres auteurs. cf. FONSECA, P. C. Dutra. *As origens e vertentes formadoras do pensamento cepalino*. In: Revista Brasileira de Economia (Rio de Janeiro), 2000 54 (3) jul/set., p. 333-358

<sup>639</sup> BIELCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA, 1988, p. 11

A la fin des années JK le Brésil avait changé. Nombreuses furent les avancées, nombreuses furent les critiques. Si d'un côté le Plan de Buts atteint des résultats, de l'autre il fut responsable de la flambée inflationniste (qui persistera dans les décennies suivantes) et de la consolidation d'un capitalisme extrêmement dépendant (la dette externe double de valeur), sans compter que, sur le plan social, le Brésil restait très loin d'atteindre un développement compatible avec le dynamisme de l'époque.

### 1.2.1.3 les réformes de Base: la construction interrompue

En 1961, avec l'arrivée à la présidence de João Goulart (Jango, comme il était appelé par le peuple), c'est au tour de la forme populaire et démocratique du développementisme, dont nous parlait le professeur Fiori, de présenter sa proposition. Il convient de préciser que l'ambiance n'est plus celle de l'euphorie qui emporta les «années dorées», mais de la crise héritée de cette période.

Pour résoudre la crise économique-financière qui s'abattait sur le pays entraînant un déclin accentué du taux de croissance économique et une hausse effrénée des indices d'inflation, le gouvernement Goulart tenta de mettre en pratique une politique économique visant à combattre l'inflation. C'est pourquoi Jango chargea Celso Furtado, ministre de la Planification, d'élaborer un plan anti-inflationniste.

«Le Plan triennal» consistait en une version classique de la stabilisation financière (et du rééchelonnement de la dette externe), tempérée par une dose de développementisme puisqu'était prévue, dans son cadre, la réalisation des dénommées "réformes de base" (administrative, bancaire, fiscale et agraire) tenues comme nécessaires pour le développement du pays.<sup>640</sup>

Entretemps, le processus inflationniste et les crises politiques auxquels fit face le gouvernement Jango, se combinèrent pour frustrer de ses objectifs développementistes le plan qui cherchait à revenir au rythme de croissance du PIB de la phase antérieure (autour de 7% l'an) et qui prétendait en même temps, pour la première fois, satisfaire quelques objectifs distributifs.<sup>641</sup>

<sup>640</sup> GORENDER, J. *A sociedade cindida*. Revista Teoria e Debate, 2004, n° 57 março/abril, p 34-38

<sup>641</sup> MACEDO, R. B. M. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)*. In: MIDLIN LAFER, B. (org.) *Planejamento no Brasil*. 3<sup>e</sup> ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975. p 51-68. (op.cit.)

L'économiste Maria da Conceição Tavares insiste sur le caractère réformiste du projet de développement de cette période (déjà signalé par Fiori) quand elle affirme: «Déjà en exil, nous perçûmes, d'une manière ironique et amère, que le propos était tout juste réformiste, il n'avait rien de révolutionnaire. Le Plan Triennal était normal, avec une partie monétaire égale à tout autre, c'est la partie développementiste traditionnelle, plus les réformes.»<sup>642</sup>

Mais, en même temps, cette économiste reprend la pensée de Celso Furtado en parlant d'une «construction interrompue»<sup>643</sup> par le coup d'état militaire: «Celso Furtado a raison, il se construisait là une société qui prenait des muscles dans la lutte sociale. C'est un projet de réformes qui allait moderniser et démocratiser l'Etat qui était tenté, pourtant ce fut avorté. A la place, apparait un Etat développementiste autoritaire et centralisateur.»<sup>644</sup>

Maria da Conceição Tavares fait aussi cette importante remarque que le coup d'état n'a pas interrompu la planification mais a interrompu la construction démocratique du pays en convertissant la planification en quelque chose d'autoritaire.

#### 1.2.1.4 Le développementisme autoritaire des militaires

Avec la destitution de Jango en 1964, les réformes de caractère démocratique firent place à la planification autoritaire des militaires, mentionnée par Conceição Tavares.

L'historien Paulo Vizontini<sup>645</sup> a réalisé une étude sur le régime militaire et sa relation avec le développement qui montre la continuité du projet national-développementiste durant cette période, malgré son inflexion conservatrice.

Le physicien et ingénieur Bautista Vidal<sup>646</sup> qui fut secrétaire de la Technologie Industrielle dans le gouvernement du général Geisel (1974-1979), évoque aussi ce paradoxe

---

<sup>642</sup> TAVARES, M. da C. *O planejamento democrático foi substituído por um Estado autoritário* Extrait d'un témoignage à Radiobras à l'occasion des 40 ans du coup d'état militaire au Brésil. Disponible sur [http://www.radiobras.gov.br/especiais/Golpe64/golpe64\\_conceicao.htm](http://www.radiobras.gov.br/especiais/Golpe64/golpe64_conceicao.htm), consulté le 11/04/2008

<sup>643</sup> Faisant référence à l'œuvre de Celso Furtado "*Brasil: a construção interrompida*" cité dans la première partie de ce travail.

<sup>644</sup> TAVARES, M. da C. *Témoignage à Radiobras*, op. cit.

<sup>645</sup> VIZENTINI, P. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRG, 1998

<sup>646</sup> BAUTISTA VIDAL. *De Estado Servil a Nação Soberana – Civilização Solidária do Trópicos*. Rio de Janeiro: Vozes, 1987

dans l'histoire de la dictature militaire de 1964, puisque, selon lui, malgré l'«entreguismo»<sup>647</sup> de ces gouvernements, le nationalisme de quelques secteurs militaires a réussi à tenir.

Durant le régime militaire ces secteurs «nationalistes» ou «entreguistas» ont fait osciller le pouvoir bien que l'on ait l'habitude de considérer la politique économique du premier gouvernement militaire comme simplement conjoncturelle et d'assainissement. Malgré tout signale Vizentini<sup>648</sup>, le Programme d'Action Economique du Gouvernement (PAEG), introduisait aussi certaines réformes à moyen et long terme, fondamentales pour la construction d'un capitalisme moderne au Brésil. Durant le gouvernement Médici (1969-1974), sous la direction du puissant Ministre de l'Economie, Delfim Neto, l'économie a cru d'environ 10% l'an entre 1970 et 1973, phénomène popularisé par le régime sous le nom de «miracle brésilien».

Il est intéressant de noter encore que l'un de ces «paradoxes» du régime militaire (déjà dans sa phase finale, dite «ouverture démocratique») est la promulgation de la Loi de Politique Nationale de l'Environnement qui, comme on a vu, crée le SISNAMA et le CONAMA et se constitue une armature juridique, de caractère hautement avancé, qui anticipe par la loi plusieurs instituts et instruments juridiques qui seront postérieurement constitutionnalisés, tels que l'étude préalable d'impact environnemental, le principe de l'utilisateur et du pollueur-payeur, l'éducation environnementale avec pour but la participation citoyenne, la création d'espaces territoriaux spécialement protégés, le zonage environnemental, etc.... Sans oublier de mentionner que la notion même de développement durable au Brésil, est produite pas cette loi qui, comme on l'a aussi déjà mentionné, détermine que la «Politique Nationale de l'Environnement visera à rendre compatible le développement economico-social avec la préservation de la qualité de l'environnement et de l'équilibre écologique» (art.4º, I).

Bien des appréciations et conclusions peuvent découler de ce fait. Nous pensons que l'une d'entre elles est que grâce à la répercussion de la Conférence de Stockholm dans la décennie de 1970, la question environnementale a été intégrée à l'ordre du jour des militaires qui trouvèrent dans la Loi de Politique Nationale de l'Environnement un instrument de défense du patrimoine naturel national. Une autre appréciation pourrait être que le discours du

---

<sup>647</sup> «Entregar» (se rendre) signifie passer quelque chose aux mains de l'autre, l'entreguismo est la remise à l'exploration des ressources nationales aux étrangers. Voir BUENO, R. (Coord.) *O ABC do Entreguismo no Brasil*. 5ª ed. Rio de Janeiro : Vozes, 1981

<sup>648</sup> VIZENTINI, 1998,op. cit.

développement durable est récupérable par tout gouvernement. Ce que l'on ne peut nier c'est que, vu le contexte dans lequel la loi fut promulguée, les avancées qu'elle apporta sont aussi significatives que celles apportées par la constitution fédérale de 1988.

Notre objectif n'est pas d'approfondir chacune des différentes conceptions du développementisme, vu que, pour ce qui a trait aux aspects idéologiques liés à cette notion, il existe encore des classifications bien plus complexes que celle présentée ici. Tout juste aura-t-on essayé de montrer, à grands traits, ce que signifia le national-développementisme des années 1950, 60 et 70 par rapport auquel le programme de gouvernement Lula pour la mandature 2003-2006 promettait de s'éloigner.

#### 1.2.1.5 vieux développementisme versus nouveau développementisme

Dans la première partie de cette thèse, on a vu que, bien que la croissance économique et l'avance technologique puissent être des éléments constitutifs du développement, elles ne se confondent pas avec lui. On a vu aussi que, comme un droit, le développement a pour objectif le bien-être des êtres humains dans une conception d'équité pour ce qui est de la participation ou de l'accès à ses fruits et que ce droit est lié à l'exercice d'un ensemble d'autres droits politiques, civils, économique-sociaux, culturels, etc....

En ce sens, le projet qui vit sa construction interrompue par le coup d'état militaire apportait, même par le biais d'une proposition de réformes au projet développementiste, des objectifs distributivistes, au-delà de la croissance économique, capables d'insérer de nouvelles dimensions au développement.

Ce projet qui resta «à l'état latent» dans l'histoire et qui «n'a jamais atteint le pouvoir d'état ni dicté la politique économique d'aucun gouvernement républicain» était le projet de la majorité des partisans de Lula pour la campagne présidentielle.

Pourquoi, alors, le programme de gouvernement 2002 se propose-t-il aussi de garder ses distances par rapport au développementisme de la décennie de 1960? Pourquoi ce projet de développement est-il aussi considéré comme «dépassé»?

La question est que si la notion de développement s'est élargie en prenant en compte de nouvelles dimensions et en s'associant à de nouveaux droits, en intégrant la dimension environnementale, le développement en vient à se caractériser comme durable, opérant un

véritable changement de paradigme. Il ne s'agit pas, dans ce cas, d'élargir un peu le caractère distributif du développement, mais d'altérer sa propre conception.

En ce sens, il est juste d'affirmer aussi que le développementisme de la décennie de 60, bien qu'il incorpore de nouvelles dimensions et ait un caractère distributif, puisse être classé comme «vieux», puisque le «nouveau développement» serait le développement durable.

Tant dans le programme de gouvernement de la coalition qui a élu le président Lula, que dans le PPA 2004-2007, on a vu que, malgré l'accent donné à la reprise de la croissance économique, l'engagement est pour «un nouveau modèle de développement, avec croissance économique, inclusion sociale et justice environnementale, de façon que, préservant le droit des générations futures, tous aient un accès juste et équitable aux ressources naturelles»; au-delà de cela, le programme lance le défi d'«internaliser dans l'Etat brésilien, comme un tout organique, l'idée-force de soutenabilité environnementale qui fonctionnera comme un des axes structurants des politiques publiques».

En ce sens, le programme est complètement novateur puisqu'il ne conçoit pas le développement durable comme une proposition de plus dans le programme de gouvernement mais comme une nouvelle conception du développement qui intègre la dimension environnementale.

Les efforts du gouvernement pour mettre en œuvre ce programme ont déjà été examinés, tout comme les évaluations qui montrent un «décalage» entre le programme et l'action, sans manquer de remarquer que, malgré les écarts entre programme et pratique, il y eut des avancées par rapport aux gouvernements antérieurs pour ce qui se réfère à la mise en œuvre d'une politique de l'environnement tournée vers le développement durable.

Il reste alors à savoir pourquoi, malgré la proposition innovatrice du programme et des avancées admises, on continue à dire que le gouvernement Lula n'a pas présenté de projet de développement (la déclaration de Frei Betto, présentée antérieurement, date de 2007 et se rapporte à tout le premier mandat).

### 1.3 Critique de la politique macroéconomique et absence de projet: ouvrant le «feu ami»

Tout comme Frei Betto, beaucoup d'autres alliés du gouvernement Lula présentèrent des critiques profondes, particulièrement sur la politique macroéconomique tournée vers

l'ajustement fiscal pour répondre aux exigences du capital. Certains, comme Lincoln de Abreu<sup>649</sup>, évaluent que les engagements pris par Lula avec le grand capital furent signés quelques mois avant l'élection, dans la *Lettre aux Brésiliens* (déjà mentionnée).

Pour le professeur de sciences politiques Armando Boito Jr, le gouvernement Lula, qui provoquera une attente positive de la part de la gauche brésilienne et internationale, s'est révélé comme une sorte de «troisième voie» de périphérie où les membres de l'équipe gouvernementale n'ont pas touché à l'héritage néolibéral de FHC.<sup>650</sup>

Maria da Conceição Tavares relève la contradiction des politiques monétaire et fiscale, toutes deux “dures” avec les autres objectifs de la politique économique-sociale. Selon elle, “les deux jambes de la politique macroéconomique agissent comme si elles étaient indépendantes et “neutres”, mais elles concourent pour bloquer la croissance durable et l'expansion du gâchis social. Quand la politique monétaire de taux d'intérêts élevés ordonne «tue!», la politique fiscale dit “déchire!”, dans un jeu de complicités qui ne mène nulle part”<sup>651</sup>

L'économiste Márcio Pochmann associe l'absence de projet de développement de la part du gouvernement à cette continuité du modèle économique de coupe néolibérale, qui a occupé l'espace des années 1990. Selon Pochmann, c'est à peine s'il fut annoncé que le futur serait meilleur, en vérité, les conditions matérielles qui permettraient au Brésil d'avoir un développement autonome ne furent pas explicitées, ni même l'objet d'un accord interne, une fois trouvées les convergences politiques. «Les conditions d'ordre politique sont justement les plus difficiles puisque, sans capacité de diriger ce projet de développement, prévaut la subordination du Pays aux intérêts externes ou privilégiés»<sup>652</sup>

Pour Marcos Arruda<sup>653</sup> le piège de la gouvernabilité a empêché toute mesure qui signalerait le début d'une transformation structurale du Brésil, manquant au gouvernement un projet de développement qui lui fut propre et une vision stratégique qui vise à un pays maître

<sup>649</sup> ABREU PENNA, L. *Lula, a presidência - Passos e tropeços*. Rio de Janeiro: Imprimatur, 2006

<sup>650</sup> BOITO JR, A. *A Hegemonia neoliberal do governo Lula*. Crítica Marxista, 2006, n° 35 p. 10-36

<sup>651</sup> TAVARES, M. da C. *Despedida do debate macroeconômico*. Folha de São Paulo du 19/09/2004, Coluna: Lições Contemporâneas, p. B-2

<sup>652</sup> POCHMANN, M. *Temos um silêncio de cemitério no país*. Entretien avec Denilson Cajazeiro, publiée sur le site Vermelho le 25/04/2005, disponible sur <http://www.vermelho.org.br> consulté le 29/04/2005

<sup>653</sup> ARRUDA, M. *Brasil - Avaliando o governo Lula*. <http://www.inverta.info/jornal/arquivo/421/economia/marcos/?searchterm=arruda> Consulté le 12/02/2008. Arruda est aussi l'auteur de «Cartas a Lula: um Outro Brasil e Possível» Rio de Janeiro: Documenta Histórica, 2006 – où il fait une évaluation des trois années du gouvernement Lula

de son propre destin, fraternisant solidairement avec les autres pays du continent. Arruda mentionne aussi la faute du président Lula de ne pas mobiliser la population pour construire un rapport de forces qui viabilise les transformations nécessaires, gâchant ainsi l'occasion fantastique d'être à la tête du Pouvoir Exécutif pour mener un ample dialogue éducatif avec la population. Il n'a pas su non plus utiliser les instruments constitutionnels de démocratie directe, que sont le plébiscite ou le référendum<sup>654</sup>, pour entendre la population sur les questions d'intérêt stratégique pour le Brésil.

Marcio Pochman a évoqué le manque de convergence politique pour diriger un projet de développement. Nous entendons que cette faute de convergence n'advient pas simplement du fait qu'il s'agisse d'un gouvernement de coalition dans laquelle les partis d'orientations, d'intérêts et évidemment de projets de pays différents doivent trouver un ordre du jour commun. En fait, c'est le groupe d'appui le plus direct au gouvernement, lié aux secteurs de gauche, qui n'a pas réussi à établir lui-même cet ordre du jour commun sur un projet de développement.

Ainsi, les divergences ne séparent pas seulement les «développementistes» des «monétaristes» puisque le groupe des développementistes lui-même présente différentes conceptions sur un projet de développement qui, à son tour, n'est pas en accord avec le projet de ceux qui proposent un développement durable. D'ailleurs, pour une part des développementistes, le concept de soutenabilité est lié à la stabilisation économique et non à la soutenabilité environnementale. De sorte que les divergences qui, pour des raisons évidentes, placent dans des camps opposés «développementistes» et «monétaristes», opposent aussi «écologistes» et «scientifiques», ou «écologistes» et «développementistes», et ainsi de suite.

Le grand problème est de ne pas arriver à concevoir le trépied économique/social/environnemental du développement durable comme un tout et de façon équilibrée. Dans la pratique, ce qui arrive est que les «monétaristes» s'accrochent à l'économique dédaignant le social et l'environnemental, une grande partie des développementistes se tourne vers l'économique et le social passant au second plan voir ignorant l'environnemental, enfin une partie des écologistes nie la nécessité de croissance économique ou néglige la question sociale.

---

<sup>654</sup> Art.49 XV de la Constitution Fédérale

#### 1.4 Vieux projet versus nouveau programme – une relation à conflits

Comme on l'a exposé, le projet de développement qui n'avait jamais dirigé la politique économique mais fut présente dans les mobilisations sociales et démocratiques, dont la proposition est de réformer, approfondir et démocratiser le développementisme en lui ajoutant des objectifs distributifs fut le projet vainqueur avec l'élection de Lula.

Dans la vision de Ricardo Carneiro<sup>655</sup> aussi, les idées développementistes qui proposaient une meilleure distribution du revenu et de la croissance ont été victorieuses avec l'élection de Lula mais elles n'ont pas été mises en pratique en raison de difficultés politiques.

Le fait est que le «projet vainqueur<sup>656</sup>» n'était pas en accord avec le «programme vainqueur» qui qualifie de «vieux» le développementisme de la décennie de 1960 et propose un nouveau modèle «avec croissance économique, inclusion sociale et justice environnementale, de sorte que, préservant le droit des générations futures, tous aient un accès juste et équitatif aux ressources naturelles», c'est-à-dire un développement durable.

Apparemment, ni l'un ni l'autre ne s'est concrétisé. Le «vieux» projet interrompu dans la décennie de 60 n'a pu être mis en œuvre, non plus que le «nouveau» programme de gouvernement n'est arrivé à se transformer en une vision stratégique à long terme, présentant un plan concret pour la réalisation des propositions présentées, c'est-à-dire que le programme n'a pu se transformer en un projet de développement.

En fait, les propositions de développement restèrent en débat durant la mandature ce qui transparaît dans les déclarations de Claudio Langoni quand dans une des entrevues, précédemment mentionnées, il se référait à la conception développementiste comme à «une vieille matrice de gauche qui, de façon simpliste, considère la question environnementale comme une question cosmétique, considérant qu'elle doit être abordée après avoir résolu les problèmes de base». Selon lui «il existe encore quelques secteurs du syndicalisme et de la

---

<sup>655</sup> Dans l'introduction de «*A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*», qui est le produit d'une réflexion collective développée dans le Centre d'Etudes de Conjoncture et de Politique Economique de l'Institut de l'Economie de l'Unicamp; l'auteur présente une évaluation de la politique économique mise en pratique par le gouvernement. CARNEIRO, R. (org) São Paulo: Edunesp, 2006

<sup>656</sup> «projet» est ici simplement utilisé comme «idée de pays»

gauche brésilienne qui reproduisent une vision développementiste qui est une espèce de ‘rêve du Brésil du miracle économique’»<sup>657</sup>.

Finalement, le secrétaire concluait que le MMA a présenté des alternatives, «disant aux développementistes comment incorporer la dimension environnementale dans les stratégies de développement», mais que «ce changement de profil est une transition douloureuse et génératrice de conflits où le secteur environnemental a gagné le uns et perdu les autres».

Ces conflits sur les différentes conceptions de développement furent explicités dans l'évaluation du MAPAS en traitant des disputes entre ministères, citant comme un des exemples celui du Ministère de l'Environnement avec le Ministère de l'Agriculture autour de la question du soja transgénique.

On peut constater que ces différentes visions se reflètent aussi dans le traitement de la législation et du Droit de l'Environnement, puisque pour quelques secteurs la législation environnementale représente une entrave au développement.

#### 1.4.1 Droit et législation: entraves ou instruments de développement?

En réunion du CONAMA la ministre Marina Silva a déclaré: "l'environnement ne doit pas être vu comme une épaisseur de difficulté de plus pour le développement, mais comme l'unique moyen pour que le développement soit, de fait, durable pour tous les segments de la société."<sup>658</sup>

Devant une pénurie de ressources naturelles sur la planète, cela n'a pas de sens qu'un pays dont la plus grande richesse sont les ressources naturelles puisse penser que l'environnement constitue une entrave au développement; mais la préoccupation de la ministre n'est pas sans motif car, malheureusement, nombreux sont ceux qui pensent que le souci de l'environnement est une entrave au développement.

Quant à la législation environnementale, la ministre de l'environnement déclarait que «la législation environnementale brésilienne, construite au long des 30 dernières années avec une forte contribution de la société et des divers gouvernements, est une des meilleures au

---

<sup>657</sup> Pour ce que l'on a pu voir jusqu'ici, ce n'est pas le rêve du "miracle économique" puisque celui-ci fut de l'époque des militaires, mais le projet de la décennie de 60, la "construction interrompue" par les militaires

<sup>658</sup> 84ème Réunion Ordinaire du CONAMA – Novembre 2006

monde et nous a donné de l'assurance pour travailler à des actions structurantes qui garantissent le futur de nos politiques publiques environnementales.»<sup>659</sup>

Si la ministre regarde la législation comme un instrument pour l'application des politiques publiques environnementales avec assurance, il ya aussi ceux qui considèrent que la législation environnementale constitue une entrave à la croissance économique et au développement, arguant que le coût de la législation environnementale est très élevé pour l'investissement.<sup>660</sup> Parfois, comme il a été signalé, la constitution elle-même est «ajustée» aux intérêts politiques ou économiques.

Le français Jean-Pierre Leroy, écologiste résident au Brésil depuis plus de trente ans<sup>661</sup>, dans son évaluation sur le premier mandat du gouvernement Lula déclare que « tant au sein des secteurs productifs qu'à l'intérieur même du gouvernement, la question environnementale et l'étendue de la législation furent récurrentement taxés de "facteurs retardateurs du développement" principalement quand ils s'opposèrent aux projets d'infrastructures de grand impact socio-environnemental».<sup>662</sup>

Il se trouve qu'il est impossible de concevoir un développement durable sans balisage juridique. La grande difficulté, conformément à ce qui a été mentionné, est d'arriver à évaluer dans quelle mesure la mise en œuvre des programmes, plans ou projets de gouvernement, obéissent au principe juridico-environnemental du développement durable et à la législation environnemental.

Le programme de gouvernement du président Lula pour son premier mandat, ce que nous avons tenté de démontrer, fut formulé, dans les lignes générales, en obéissant au principe de développement durable. Le problème est clairement dans le décalage entre programme et action ou dans l'apparition de conflits environnementaux qui eurent des répercussions (et se répercutèrent) dans le champ juridique comme dans les cas déjà cités du soja transgénique, de la déviation du Rio São Francisco, entre autres. Mais on ne dispose pas d'indicateurs

<sup>659</sup> Introduction au rapport de gestion 2003-2006. p. 9

<sup>660</sup> COSTA, R. Agenda de Aldo fomenta disputa interna – Valor Economico . sur: <http://planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTcod=251993> consulté le 13/04/2006

<sup>661</sup> Il a été rapporteur pour le Droit de l'Homme à l'Environnement de la Plateforme Desca (Droits Humains, Economiques, Sociaux, Culturelles et Environnementaux) et est coordinateur du Projet Brésil Soutenable et Démocratique de la Fédération de Organes pour l'Assistance Sociale et Educative (FASE).

<sup>662</sup> LEROY, J.-P. «*Não vejo condição, no contexto atual, de barrar o avanço da destruição ambiental*». Entretien accordé à l'Agence Carta Maior et publié le 15/11/2006. [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=12840](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=12840) consulté le 05/02/2007

spécifiques pour évaluer l'ensemble de l'action du gouvernement liée à l'application des normes environnementales.

Conformément à l'exposé dans la conclusion du Projet Pilote sur les indicateurs d'application et de respect de la norme environnementale: «nous avons perçu, au long de l'étude, la claire nécessité de développer un système d'indicateurs tournés vers l'évaluation de la mise en œuvre de la législation de l'environnement, puisque les quelques indicateurs développés dans le pays, jusqu'à maintenant, attestent du respect de la soutenabilité».<sup>663</sup> Ce qui revient à dire que l'on dispose d'indicateurs du développement durable, mais pas d'indicateurs qui démontrent, dans quelle mesure l'application des normes contribue à l'atteinte de cet objectif.

Définir quelques un des indicateurs de l'application de la norme environnementale dans les politiques de gouvernement peut être, comme nous l'avons déjà affirmé, un bon instrument d'évaluation. Ainsi, pourra-être évaluée la performance du gouvernement relative à l'«application de la législation environnementale», ou même établir des comparatifs entre gouvernements pointant ce qui a le plus été (ir)respectueux de la législation environnementale ou ce qui a le plus (des)obéi au précepte constitutionnel-environnemental...

Finalement, il est nécessaire (et juste) de remarquer que, malgré les critiques de la politique économique, ou malgré les écarts du gouvernement à la législation environnementale, les indices d'approbation populaire du président Lula dans son premier mandat ont été incontestables et l'ont amené à la réélection.

### 1.5 critiques profondes versus approbation inconditionnelle

Plinio Sampaio Arruda<sup>664</sup> termine une évaluation extrêmement critique relative aux réalisations du gouvernement Lula, au début de son premier mandat, en posant la question suivante: «cette évaluation ne correspond pas apparemment au sentiment du peuple, puisque les sondages d'opinion montrent un taux d'approbation de presque 70% au résultat du président Lula et de 45% pour son gouvernement. Pourquoi la dureté de la critique, si le «bon peuple» est content?»

---

<sup>663</sup> Projet Pilote, p.121

<sup>664</sup> SAMPAIO ARRUDA, P. *Rumos do governo: o que mudou depois de Lula?* [http://www.desempregozero.org.br/artigos/rumos\\_do\\_governo.php](http://www.desempregozero.org.br/artigos/rumos_do_governo.php) consulté le 20/03/2008

Une des hypothèses présentées par l'ex fondateur du PT (et ex petiste) était que les sondages retraçaient tout juste une situation conjoncturelle qui pourrait se défaire rapidement si l'année 2005 n'apportait pas les bénéfices encore attendus par la masse populaire. Ce qui se passa, en réalité, fut qu'à la fin du premier mandat les niveaux d'approbation du président Lula montèrent.

Dans un sondage commandé par la Confédération Nationale de l'Industrie (CNI - Confederação Nacional da Industria) à l'Institut Brésilien d'Opinion Publique et de Statistique (IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística)<sup>665</sup> divulgué le 18 décembre 2006, le niveau d'approbation du gouvernement Lula enregistrait un solde positif de 44%, le premier mandat se terminant avec le pourcentage de satisfaction le plus élevé de toute la série de sondages.

Toujours selon ce sondage, réalisé du 7 au 10 décembre 2006, où furent sondés 2.002 électeurs de 141 municipalités du Brésil, le niveau d'approbation sur la façon de gouverner du président Lula était aussi élevé. Parmi les sondés, 71% approuvaient le travail du président, contre 62% enregistrés le mois de septembre précédent. La réprobation chuta de 32% en septembre à 23% en décembre. La note moyenne attribuée au gouvernement du président Lula (sur une échelle de 0 à 10) fut de 7, la plus élevée depuis mars 2003, le premier trimestre du mandat. Le sondage révéla aussi que, pour 61% des sondés le gouvernement du présidente Lula fut meilleur que le gouvernement antérieur, alors que 16% affirmaient le contraire.

Maria da Conceição Tavares dans la déclaration antérieurement présentée, faisait remarquer les contradictions des politiques monétaire et fiscale, toutes "dures" avec les autres objectifs de la politique économique-sociale. Mais cette contradiction entre la politique économique et les politiques sociales, cible d'innombrables critiques, n'a pas empêché le président Lula d'être conduit à une réélection. Bien au contraire, la reconnaissance pour la mise en place de programmes sociaux (comme par exemple celui de la "Bolsa Família"<sup>666</sup>, a été reconnu par l'ONU comme un des meilleurs programmes sociaux du Brésil) ou pour

---

<sup>665</sup> Rapport disponible sur: IBOPE. Sondage d'opinion publique sur les sujets politiques ou administratifs [http://www.ibope.com.br/Eleicoes/2006/download/opp494\\_cni\\_dez06.pdf](http://www.ibope.com.br/Eleicoes/2006/download/opp494_cni_dez06.pdf) consulté 16/07/2007

<sup>666</sup> La Bourse Famille (Bolsa Família) est un programme de bien-être social développée en 2003 pour intégrer le dispositif "Faim Zero" (Fome Zero). Il consiste à une aide financière aux familles pauvres ou indigentes du pays, à la condition que celles-ci mettent leurs enfants à l'école et les fassent vacciner. Le programme vise à réduire la pauvreté à court et long terme par des transferts conditionnés de capital, ce qui, à son tour, vise à venir à bout de la transmission de la misère de génération en génération.

l'augmentation du revenu de la population la plus pauvre<sup>667</sup>, peut être observé dans les synthèses des sondages d'opinion qui montrent que les plus forts indices d'approbation du gouvernement Lula sont recueillis dans les couches sociales les moins favorisées.

On peut le voir, les critiques à la politique économique et le manque d'un projet national de développement n'ont pas empêché que le président Lula arrive à son second mandat avec le slogan "Lula de nouveau, avec la Force du Peuple" et avec un programme de gouvernement qui porte sur la page d'ouverture l'inscription suivante: "Le nom de mon second mandat sera développement. Développement avec distribution de revenu et éducation de qualité".

Notre objectif n'est pas de faire une analyse du programme du second mandat de gouvernement mais, tout de suite, nous allons mettre en avant certains aspects démontrant que, contrairement au programme pour la gestion 2003-2006, l'actuel n'est pas orienté par le principe du développement durable et la proposition d'un développement durable y apparaît à peine de façon ponctuelle.

Il est aussi important de souligner que dans ce second mandat, jusqu'à maintenant, le gouvernement Lula n'a pas présenté un Projet National de Développement (prenant en considération le concept de développement ici travaillé), mais un Programme d'Accélération de la Croissance –PAC.

Que serait alors ce Projet National de Développement dont l'absence a suscité tant de critiques à l'encontre du gouvernement Lula dans son premier mandat?

## **CHAPITRE 2. PROJET NATIONAL DE DEVELOPPEMENT: SENS ET PRESUPPOSES**

Nous n'allons pas commencer une nouvelle recherche avec la prétention de lancer les bases d'un Projet National de Développement pour le Brésil. L'objectif est, en faisant notre «retour arrière» proposé, de reprendre quelques unes des idées déjà travaillées qui puissent aider à expliciter quelques uns des éléments pour la construction de ce projet national, en commençant par revenir sur les sens attribués à «programme» et «projet» de gouvernement.

---

<sup>667</sup> L'augmentation de revenu et le déclin des inégalités viennent avec la diminution de la pauvreté. Données que confirment les sondages du PNAD, de l'IPEA (Instituto de Pesquisa Aplicada) et de la FGV (Fundação Getúlio Vargas)

## 2.1 «programme» de gouvernement et «projet» de développement: reprenant les sens

Commençons par revoir le sens à l'origine de ces mots: *Programme* est un mot qui, dans le domaine politique, est utilisé pour décrire un «ensemble d'actions que l'on prévoit d'accomplir, de mesures que l'on prévoit de prendre». Quant au *Projet* c'est l'«idée qu'on met en avant; plan proposé pour réaliser cette idée».<sup>668</sup>

Des définitions présentées, on peut inférer que le programme est la prévision d'un ensemble de mesures et le projet, au-delà de la conception d'une idée qui pointe vers un ensemble de mesures, prévoit un plan explicitant une façon de mettre en pratique ces mesures.

On l'a vu antérieurement, le projet est aussi lié à une idée de long terme, de «penser le pays et son futur». Comme l'avertit Edvar Bonotto<sup>669</sup>, la reconstruction et le développement national présupposent des politiques de l'Etat et pas seulement des plateformes éphémères de gouvernement.

Dans une citation antérieure, Marcio Pochmann affirmait que, dans le gouvernement Lula, on avait juste annoncé que le futur serait meilleur, mais sans expliciter «les conditions matérielles qui permettraient au Brésil d'avoir un développement autonome»<sup>670</sup>. D'une certaine façon, il en venait à dire que c'est un programme qui a été présenté et non un vrai projet de développement.

Revus sens possibles, passons à la question du Projet National de Développement et de quelques présupposés.

## 2.2 Quelques présupposés à la construction d'un Projet National de Développement

(durable)

Pour être une des idées structurantes de cette thèse, plusieurs fois, on a défendu qu'il n'y avait pas de développement qui ne fût durable et que, pour des pays avec les caractéristiques du Brésil, il n'existe pas de développement durable sans un Projet National de Développement.

<sup>668</sup> Centre national de ressources textuels et lexicales. <http://www.cnrtl.fr/etymologie/>

<sup>669</sup> BONOTTO, E. L. *Desenvolvimento nacional como princípio constitucional*. [http://www.vermelho.org.br/diario/2005/0320/edvar\\_0320.asp?NOME=Edvar%20Luiz%20Bonotto&COD=4275](http://www.vermelho.org.br/diario/2005/0320/edvar_0320.asp?NOME=Edvar%20Luiz%20Bonotto&COD=4275), consulté le 20/03/2005

<sup>670</sup> POCHMANN, M. Temos um silêncio de cemitério no país. (op. cit.)

Sur la base de cet ensemble d'idées travaillées jusqu'ici, on peut affirmer:

- Que l'Etat doit être l'inducteur du développement et le principal acteur dans la construction d'un Projet National de Développement;

- Que, si l'Etat est l'inducteur du développement, la participation et le contrôle de la société sont fondamentales dans la construction et la mise en œuvre d'un Projet National du Développement;

- Que la variable environnementale doit être intégrée à tout projet qui voudrait se constituer en Projet National de Développement (durable).

- Que la mise en œuvre d'un Projet National de Développement (durable) est impossible sans balisage de la Constitution et du Droit de l'Environnement

Nous allons reprendre et commenter chacun des présupposés ci-dessus présentés sur la base des idées développées au cours de cette thèse.

### 2.2.1. L'Etat comme inducteur du développement

Le rôle d'inducteur du développement incombe à l'Etat et il n'existe pas de modèle de développement qui soit applicable à tous les pays, ceci parce que le droit à l'autodétermination et à la souveraineté des peuples sur leurs ressources et leur avenir sont au cœur même du droit au développement.

Attaché à ces principes de la Déclaration sur le Droit au Développement, Celso Furtado défend que l'Etat doit jouer un rôle déterminant, puisqu'en son absence l'économie de marché, au lieu de diminuer, augmente les inégalités sociales<sup>671</sup>. Il défend aussi que la première condition pour se libérer du sous-développement est d'échapper à l'obsession de reproduire le profil de ceux qui s'autointitulent développés et d'assumer leur propre identité et marcher sur ses propres jambes<sup>672</sup> construisant un Projet National de Développement, sachant où l'on veut aller<sup>673</sup>.

---

<sup>671</sup> SACHS, I. *L'imagination et le savoir: le développement selon Celso Furtado*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n°33-34, 179-183

<sup>672</sup> FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 (op. cit.)

<sup>673</sup> Affirmation faite lors de l'entretien accordé en décembre 2001 au journal "Brasil de Fato", disponible aussi sur [http://www.sfiec.org.br/artigos/competitividade/entrevista\\_celso\\_furtado.htm](http://www.sfiec.org.br/artigos/competitividade/entrevista_celso_furtado.htm) consulté le 06/06/2007 (op.cit.)

L'idée de développement national est donc bien, pour Furtado, liée à celle d'un Projet National de Développement.

Pour Darc Costa<sup>674</sup> toute stratégie nationale n'est possible que si elle porte en son sein une volonté nationale qui soit capable de contester l'ordre international. Pour lui, défendre le Brésil dans ces premières années du XXI siècle signifie défendre un changement de l'insertion économique actuelle du pays.

Cela nous ramène à la question de l'autodétermination et de la souveraineté de l'Etat dans le contexte de la globalisation. Comme l'a montré Shalini Randeria<sup>675</sup>, dans le processus de globalisation on peut distinguer trois types d'Etat, le Brésil se trouvant dans la catégorie de ceux qui possèdent encore une certaine indépendance mais qui, parfois, se réfugient derrière l'excuse de la globalisation pour ouvrir leur pays au marché global tout en fragilisant ainsi leurs propres populations qui sont sacrifiées sur l'autel du développement macroéconomique.

S'il est indéniable qu'il est difficile pour un pays comme le Brésil de construire un projet de développement autonome dans le contexte de la globalisation, la nécessité de cette construction pour que le pays puisse s'insérer de façon souveraine dans l'ordre globalisé et même contribuer à la construction d'un autre type de globalisation qui fasse front aux nécessités de deux milliards de personnes exclues de la croissance économique est tout aussi indéniable.<sup>676</sup>

Pour Furtado, le processus de construction d'une «intégration vertueuse» dans l'économie globalisée, le rôle que doit jouer l'intégration régionale de l'Amérique du Sud comme voie pour arriver à l'intégration avec le reste du monde ne peut être oublié.<sup>677</sup>

Au Brésil, comme l'observe Alain Rouquié, la défense de l'Etat et l'idée de souveraineté coïncident, la cause de l'Etat est celle du développement national. Cela se justifie, selon l'auteur, parce que c'est l'Etat qui a fait du Brésil la dixième ou la onzième puissance économique mondiale. «De la révolution gétuliste au «miracle» militaire, passant par le développementisme des constructeurs de Brasília, l'édification du Brésil contemporain

---

<sup>674</sup> DARC COSTA op.cit.

<sup>675</sup> RANDERIA S., 2002, Apud EBERHARD, C. *Droit*. 2004. p. 81-121. op. cit.

<sup>676</sup> HENDERSON, H. Além da globalização: modelando uma economia global sustentável. Trad. Maria José Scarpa. São Paulo: Editora Cultrix. 2003. Original: *Beyond Globalization: shaping a sustainable global economy*. Sterling: Kumarian Press, 1999

<sup>677</sup> FURTADO, C. *Reflexões sobre a crise brasileira*. In Razões e fixões do Glauco Arbix, Mauro Zilbovícius e Ricardo Abramovay- organizadores- São Paulo: Editora UNESP-Edusp, 2001 p. 54. op.cit.

est une épopée de l'Etat, agent indiscutable de la transformation de la république caféière en nation industrielle». <sup>678</sup>

### 2.2.2 L'Impératif de la participation populaire

On a vu que la participation populaire modifie le profil de l'Etat en le démocratisant, confère un caractère positif à la gouvernance, garantit les droits conquis, conquiert de nouveaux droits et "vivifie" le Droit lui-même en lui donnant une effectivité sociale. La participation est elle aussi considérée fondamentale dans la construction du Projet National de Développement.

Comme l'a remarqué Darc Costa <sup>679</sup> le projet d'un Etat moderne se légitime si les citoyens voient dans le projet national leur propre projet. Comme on a pu aussi le voir dans la première partie, Celso Furtado souligne aussi la nécessité de la créativité politique impulsée par la volonté collective affirmant que le point de départ de tout projet nouveau de nation devra avoir, inévitablement, une augmentation de la participation et du pouvoir du peuple dans les centres de décision du pays <sup>680</sup> puisque "sans cela, le développement futur n'alimentera pas l'authentique créativité et contribuera peu à la satisfactions des désirs légitimes de la nation" <sup>681</sup>.

### 2.2.3 L'intégration de la variable environnementale

Il est important de rappeler que l'agenda 21 global recommande l'adoption d'une stratégie nationale de développement durable établissant que les pays «en définissant eux-mêmes leurs priorités en fonction de leurs plans, politiques et programmes propres» <sup>682</sup> concrétisent les décisions de la Déclaration de Rio et, en particulier, celles concernant l'agenda 21. La recommandation est aussi que cette stratégie soit inspirée des différents plans et politiques sectoriels, économiques, sociaux et écologiques appliqués dans le pays et qu'elle les fonde en un ensemble cohérent. <sup>683</sup>

---

<sup>678</sup> ROUQUIÉ, op.cit. p. 158

<sup>679</sup> DARC COSTA op.cit.

<sup>680</sup> FURTADO, C. A Construção Interrompida. op.cit.

<sup>681</sup> FURTADO, C. Reflexões sobre a crise brasileira. p.23 op.cit.

<sup>682</sup> ONU. <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action8.ht> Action 21: Chapitre 8

<sup>683</sup> La Commission Méditerranéenne du Développement Durable (CMDD) établit aussi que les stratégies nationales de développement durable doivent être élaborés dans le cadre des Agendas 21 et devraient s'efforcer de traduire, sous forme d'objectif concrets et de moyens, les recommandations et propositions

La politique de l'environnement n'est pas une politique dissociée des autres, tout comme le développement durable ne peut être dissocié du projet de développement. On ne peut discuter d'un projet de développement d'un côté et d'un projet de développement «durable» de l'autre. Ni simplement «verdir» un projet de développement où il suffirait que «soit vert ce qui se peint en vert» en adhérant au mensonge dénoncé par Galeano<sup>684</sup> sans que, dans la conception de ce projet soit intégrée la variable environnementale du développement.

#### 2.2.4 Le balisage de la constitution et le Droit de l'Environnement

Dans la première partie, nous avons traité de la relation indissociable entre développement durable et Droit de l'Environnement puisque, pour atteindre l'objectif de développer avec soutenabilité, il est nécessaire de disposer d'un ensemble de règles et de principes juridiques qui orientent l'action politique vers le développement. Ainsi, en même temps que le développement durable prend un caractère d'objectif dans le champ politique, il adopte aussi un moule juridique comme principe juridique orientant la décision politique.

Plusieurs fois, on a affirmé que parler de développement durable c'est, avant tout, parler de balises juridiques de la politique économique, et que la Constitution ou le Droit brésiliens sont plein d'instruments qui visent tant à la participation populaire sur les voies du développement, comme le balisage des actions des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de politiques de développement

Si un projet doit incorporer la variable environnementale du développement pour être considéré comme un projet national de développement durable, il nécessitera aussi un balisage juridique dans sa mise en œuvre. Dans ce cas, il devra mettre en avant les principes juridiques qui contribuent à une égalisation raisonnable et proportionnelle des garanties fondamentales à un environnement écologiquement équilibré et au développement.<sup>685</sup>

Mais, au-delà de ce qu'il «balise» les voies du développement, le Droit de l'Environnement doit constituer un véritable «rempart» de résistance et de protection de l'environnement apportant une «nouvelle dimension» au rôle du juge.

---

adoptées dans de cadre de la CMDD. Bilan Stratégique pour le développement durable en Région Méditerranéenne. 2001. PNUE/PAN Athènes/Grèce

<sup>684</sup> GALEANO, E. *Quatro frases que fazem crescer o nariz do Pinóquio*. <http://www.resumenlatinoamericano.org>, consulté le 02/04/2008

<sup>685</sup> FIORIN F. S. *O Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado versus Direito ao Desenvolvimento*. Thèse de mastère en Droit. Université de Caxias do Sul (USC-RS) 23/09/2004

#### 2.2.4.1 Le rôle du juge dans la garantie du droit au développement durable: la création d'un «nouveau temps»

Il est clair que si la question environnementale apporte une nouvelle dimension au développement en élargissant le champ des droits et le rôle même de l'Etat, elle élargit aussi le rôle du pouvoir judiciaire et intègre cette nouvelle dimension dans le travail interprétatif du juge qui sera directement chargé d'arbitrer, par ses décisions, les conflits résultant du déséquilibre entre l'économique, le social et l'environnemental.

Institué par la force du Droit (autant symbolique que concrète) le juge a aussi, pour ce qui a trait à la garantie du droit au développement durable, la tâche de rapprocher des temps distincts tels que «le temps de la politique» et «le temps du Droit»<sup>686</sup>

Le droit au développement durable, par son caractère intergénérationnel accentue ce «décalage des temps» dans la sphère politique, puisque comme se demande Éric Cobast «Cette nécessaire remise en cause de notre rapport à la temporalité est encore plus difficile pour le politique dont l'existence est rythmée par des échéances électorales, toujours à court terme. Comment concilier la brièveté du temps politique avec cette durée qu'il faut désormais soutenir?»<sup>687</sup>.

C'est là une réponse que le pouvoir judiciaire, par ses décisions, devra certainement aider à construire. Il est certain que, pour protéger cet «héritage sans testament»<sup>688</sup> qu'est l'environnement et pouvoir le léguer aux générations futures en garantissant le droit à un développement durable, il est nécessaire de chercher un équilibre entre le temps de la politique et le temps du Droit, puisque «pour assurer la sécurité juridique et le progrès nécessaire, le droit doit maîtriser le temps, créant ainsi un temps juridique».<sup>689</sup>

Ainsi, pour ce qui a trait à la garantie d'un développement durable, c'est la tâche du pouvoir judiciaire d'«accorder les temps» de la politique et du Droit, d'éviter le recul sur des droits conquis, de contribuer à l'avancée de nouveaux droits et, tout particulièrement, d'empêcher un «ajustement de la Constitution» aux intérêts économiques ou politiques. En ce

<sup>686</sup> OST, F. *Le temps du droit*. Paris: éd. Odile Jacob, 1999 ou GABORIAU, S. et PAULIAT, H. *Le Temps, la Justice et le Droit*. Limoges: Pulim, 2004

<sup>687</sup> COBAST, E. *L'insoutenable responsabilité des hommes*. In: Géopolitique du Développement durable Orgs: GAUCHON, P. et TELLENNE, C. Paris: PUF- Presses Universitaires de France, 2005

<sup>688</sup> Terme utilisé par François Ost

<sup>689</sup> JAUFRET-SPINOSI, C. *Le Temps et le Droit*.

[http://www.droit.umontreal.ca/communication/actualites/ChaireJLB\\_Temps-droit\\_Spinosi.pdf](http://www.droit.umontreal.ca/communication/actualites/ChaireJLB_Temps-droit_Spinosi.pdf) consulté le 22/05/2008

sens, comme nous l'avons déjà affirmé, le juge joue un rôle pertinent, puisque c'est dans les décisions sur les conflits résultant du déséquilibre entre l'économique, le social et l'environnemental que va se construire une jurisprudence qui, tout en contribuant à renforcer le «rempart» de protection de l'environnement, contribue aussi au balisage du développement.

Passons à un bref commentaire sur le programme actuel de gouvernement, comme sur le Programme d'Accélération de la Croissance (PAC- Programa de aceleração do crescimento).

### 2.3 Une note sur le programme de gouvernement 2007-2010 et le PAC

Le programme sectoriel sur l'environnement et le développement 2007-2010 commence par l'affirmation suivante: «ce programme environnemental fait partie intégrante du Programme de Gouvernement Lula Présidente 2007-2010 dont l'engagement central est la promotion du développement avec la répartition de revenu, d'éducation de qualité et la soutenabilité environnementale».

Mais, en examinant le programme général de gouvernement, on constatera qu'il exprime un engagement pour un développement avec distribution de richesse, sans mentionner la soutenabilité environnementale. Et, ensuite, est faite une évaluation positive des réalisations du gouvernement dans la gestion antérieure déclarant que «les politiques appliquées à partir de 2003 par le Gouvernement Lula n'ont pas seulement évité la catastrophe économique, mais aussi lancé les fondations d'un développement durable qui, à moyen terme, permettra au Brésil d'entrer dans un cercle vertueux capable de combiner croissance économique, bien-être social, démocratisation politique, souveraineté nationale et intégration continentale»<sup>690</sup>, sans plus mentionner le pilier environnemental du développement durable.

Plus loin, à l'article qui traite de la soutenabilité environnementale intitulé «Approfondissement du nouveau modèle de développement: croissance avec distribution de revenu et soutenabilité environnementale»<sup>691</sup> il y a un engagement à poursuivre les politiques de conservation de l'environnement avec des actions de planification et de contrôle écologique qui donneront un nouvel élan à la recherche scientifique et verront leurs résultats suivis par des indicateurs publics et, finalement, pose que «pour que le modèle soit durable, il sera nécessaire de poursuivre en combinant la Réforme Agraire, l'appui à l'agriculture

---

<sup>690</sup> Lula Presidente - Programa de Governo 2007-2010 p. 8-9. op.cit.

<sup>691</sup> Ibidem p. 10

familiale, l'encouragement à l'agro-commerce et la résolution de ses problèmes structuraux de commercialisation»<sup>692</sup>

Evidemment, le texte du programme général précise que les grandes orientations du programme de gouvernement sont présentées de façon résumée et qu'elles seront détaillées dans les programmes sectoriels. Le programme sectoriel traitant de l'Environnement pour le second mandat précise que l'orientation stratégique du développement durable continuera à guider les pas de la politique gouvernementale et approfondira les initiatives de transversalité intragouvernementale pour assurer des procédés toujours plus durables. Le programme sectoriel s'engage aussi à «la continuité du processus d'approfondissement des stratégies d'incorporation de la dimension socio environnementale à la planification du secteur de l'infrastructure au travers d'instruments comme l'évaluation environnementale stratégique (AAE) y compris l'élaboration du Plan Pluriannuel (PPA)».<sup>693</sup>

Mais, ce que l'on tente de montrer est que le programme pour la gestion 2003-2006 a aussi été détaillé dans les cahiers thématiques, cependant, la conception du développement présentée dans le programme général, même mettant l'accent sur la nécessité de la croissance économique et plaçant le social comme axe principal, conçoit la variable environnementale comme partie intégrante du programme de développement, c'est-à-dire, conçoit un développement durable.

### 2.3.1 PAC- Programme d'Accélération de la Croissance

Le 22 janvier 2007, fut annoncé officiellement le Plan d'Accélération de la Croissance (PAC)<sup>694</sup>, élaborée par une équipe du gouvernement. Le PAC est vaste, complexe et composé de mesures très variées, mais un des ses principaux objectifs est de garantir au Brésil une élévation du PIB d'au moins 5% l'an, de 2007 à 2010.

Les réactions initiales ont aussi été variées et fréquemment négatives mais, pour le professeur et économiste Paulo Nogueira Jr., que les critiques du PAC aient raison ou non, un point devait être reconnu : il traduit un changement d'orientation dans la politique économique, reflétant une nouvelle conception selon laquelle l'Etat reprend un rôle plus actif dans la promotion du développement en tant qu'investisseur dans des espaces stratégiques et

<sup>692</sup> Ibidem p. 11

<sup>693</sup> Programme sectoriel p. 18

<sup>694</sup> Ministério do Planejamento. [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/pac/070122\\_PAC.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_PAC.pdf), consulté le 04/10/2007

inducteur d'investissements privés. Pour l'économiste «le changement en cours peut être extrêmement prudent ou lent, mais il est significatif. Le gouvernement Lula migre peu à peu vers le développementisme, peut-être un développementisme 'light'». <sup>695</sup>

La principale action du PAC dans le domaine environnemental est la proposition de réglementation de l'article 23 de la Constitution qui, comme on l'a déjà mentionné, traite de la compétence commune des Entités Fédérées (Union, Etats, District Fédéral et Municipalités) dans la protection de l'environnement. On a vu que la faute de réglementation de cet article constitutionnel fut un des problèmes pointés dans l'évaluation de la gestion 2003-2006, menée par le Ministère de l'Environnement, en fonction des conflits de compétence et de responsabilités entre les Entité Fédérées.

Dans les annexes du PAC qui apportent une description des mesures, cette mesure se présente avec la description suivante:

Description: la mesure établit les directives et normes pour la coopération entre les entités fédératives pour harmoniser les procédures, tout comme pour élever l'efficacité et la célérité dans l'exercice des compétences environnementales.

Impact espéré: l'efficacité majeure dans l'activité des pouvoirs publics en vue de la protection de l'environnement, réduisant les interrogations judiciaires sur les compétences de chaque entité fédérative et contribuant à la réalisation de nouveaux investissements.

Mise en œuvre: le Projet de Loi Complémentaire. <sup>696</sup>

Lors d'un entretien à Radiobras <sup>697</sup>, la ministre de l'environnement Marina Silva a affirmé que la réglementation de l'article 23 de la Constitution Fédérale, qui définit les compétences spécifiques de l'Union, états ou municipalités en matière de processus d'autorisation environnementale est une des principales mesures qui garantissent la compatibilité de la croissance économique prévue par le PAC avec la protection de l'environnement.

Dans l'appréciation de la ministre, le PAC est compatible avec les questions d'environnement et l'ensemble d'actions prévues au programme doit être réalisé en accord avec la législation environnementale brésilienne qui «est une législation excellente, qui nécessite d'être approfondie et a gagné de l'efficacité dans ces procès: en 2006, 272 licences

<sup>695</sup> NOGUEIRA BATISTA JR, P. *Desenvolvimento "light"?* colonne dans le quotidien Folha de São Paulo du 25/01/2007 commentaire disponible sur <http://congressoemfoco.ig.com.br/Noticia.aspx?id=14947>

<sup>696</sup> PAC p. 59

<sup>697</sup> RadioBras. Marina Silva dit que les projets du PAC sont compatibles avec préservation de l'environnement. <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/01/24/materia.2007-01-24.5532840735/view>, consulté le 04/02/2007

environnementales ont été accordées pour une moyenne de 145 dans la période antérieure à 2003.»<sup>698</sup>

Marina Silva a fait aussi référence aux actions d'assainissement et de protection des bassins hydrographiques prévues dans le PAC, parmi celles qui auront des effets positifs sur l'environnement et a réaffirmé que le développement et la préservation de l'environnement ne sont pas incompatibles, arguant que «plus de 50% du Produit Intérieur Brut proviennent de la biodiversité, pour cela, le pays ne peut, dans aucune hypothèse, cesser de protéger l'environnement».

Le taux de réalisation du désir et des paroles de la ministre de l'environnement mériterait une évaluation plus précise à la fin du second mandat, mais cette analyse serait l'objet d'une nouvelle thèse.

#### **SYNTHESE DU TITRE IV**

##### 1. Quant au Projet National de Développement

A. Le développement de pays avec les caractéristiques du Brésil présuppose un Projet National de Développement qui établisse des buts ou objectifs clairs, disant où l'on veut arriver.

B. Quoique l'Etat soit le principal acteur de la construction et de la mise en œuvre de ce projet national, le contrôle et la participation sociaux sont fondamentaux pour qu'il puisse se constituer en un vrai projet de développement.

C. La soutenabilité environnementale n'a pas seulement ajouté une variable au développement mais a aussi altéré sa conception, ainsi, pour que le projet puisse être classifié comme projet de développement, forcément, il devra intégrer la variable environnementale dans sa conception et compter, lors de sa mise en œuvre, avec le balisage de la Constitution et du Droit de l'Environnement.

##### 2. Quant aux « projets de Brésil » en compétition

A. Au Brésil, trois projets de nation se sont toujours affrontés: le libéral, le développementiste dont la première phase fut nationaliste (de caractère conservateur) et la seconde industrialisante (et modernisatrice) et le développementisme réformiste, de caractère distributiviste et démocratisant, qui n'est jamais arrivé à occuper le pouvoir d'état puisque sa première tentative de construction fut interrompue par le coup d'état militaire de 1964.

B. Le projet de «construction interrompue», de cette façon, fut le projet vainqueur avec l'élection du président Lula. Pourtant, son programme qualifiait de conservateur le développementisme de la décennie de 60 et présentait une proposition de développement

---

<sup>698</sup> Ibidem

durable, laissant transparaître une contradiction entre le «projet» et le «programme» vainqueur.

C. D'innombrables critiques ont été faites au président Lula sur l'absence d'un projet de développement et de la contradiction entre la politique économique (et fiscale) avec les objectifs de la politique sociale, mais cela n'empêcha pas le président de gagner un second mandat avec l'appui des classes populaires qui ont reconnu les avancées de sa politique sociale.

### 3. Quant au mandat en cours:

A. Le gouvernement Lula arrive au second mandat avec un programme qui intègre les questions d'environnement, mais, au contraire du premier, ne présente pas de proposition concertée du développement durable

B. Dans le second mandat, le gouvernement Lula a présenté le PAC, Projet d'Accélération de la Croissance qui, comme son nom l'indique, est un «programme» de «croissance» et pas un «projet de développement».

## CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

Tout comme pour la conclusion de la première partie, l'objectif n'est pas de reprendre les différents points exposés dans la synthèse de chaque titre, mais d'essayer d'établir quelques relations entre les aspects plus théoriques et d'autres, de caractère plus pratique, abordés dans cette deuxième partie tournée, plus spécifiquement, vers la question de la mise en œuvre du développement durable.

Dans l'introduction de la seconde partie on a vu que, au moment de traiter de la mise en œuvre du développement durable deux éléments clés émergent: planification et participation.

La thématique de la planification qui attribue à l'Etat un rôle prépondérant, amène aussi à se demander quel est l'espace qui reste à la planification, dans un ordre international globalisé, où la politique néolibérale prescrit une ordonnance d'«Etat minimum» et soustrait de l'ordre du jour de l'Etat la question du développement.

En contrepartie, la Constitution brésilienne de 1988 institue un Etat tourné vers le bien-être social, plaçant le développement national comme un des objectifs de la République et la planification comme un pouvoir-devoir de l'Etat, un véritable instrument de développement. Parmi les instruments de planification institués par la Constitution se distingue le PPA- Plan PluriAnnuel, dans lequel sont établis les axes, objectifs et buts de l'administration publique fédérale pour un délai de quatre ans, qui est considéré comme une planification à moyen terme.

On pourrait dire que, plus qu'un Etat de bien-être social, en ajoutant la dimension environnementale et les dimensions économique et sociale du développement (et le droit à l'environnement aux autres droits) la Constitution de 1988 a institué un Etat de bien-être sociale et environnemental (socio environnemental) qui exige l'intégration de la dimension environnementale dans la planification des politiques de développement, visant à un développement durable capable de rendre compatibles la préservation de l'environnement avec la justice sociale et la croissance économique.

Mais, si l'Etat continue à jouer un rôle prépondérant dans la planification du développement, la notion de gouvernance (prise en un sens positif) surgit, non pas pour retirer ce rôle à l'Etat, mais pour «oxygéner» son action en recourant à la participation de la société

civile. En matière environnementale, la notion de «bonne gouvernance» s'ajuste aux préceptes de la Constitution brésilienne de 1988 qui prescrit la répartition de la gestion de l'environnement entre l'Etat et la société.

Ainsi, Intégration et Participation sont deux principes-clés prévus tant par le Droit International que par la Constitution et par le Droit de l'Environnement du pays, visant à garantir la mise en œuvre d'un développement véritablement durable (ou d'un véritable développement).

De ce qui a été exposé dans la seconde partie, on peut observer que le programme du premier mandat du gouvernement Lula dans le domaine environnemental a pris en considération deux principes en définissant parmi les objectifs prioritaires de la politique environnementale, une «politique transversale et intégrée» et «le contrôle et la participation sociale», pour lesquels furent créés des mesures concrètes visant à leur mise en œuvre.

En matière de politique environnementale intégrée, le Ministère de l'Environnement lui-même signalait un ensemble d'entraves à sa mise en œuvre en même temps que d'importantes avancées. Un aspect à relever est que l'objectif prioritaire de «transversalité et politique environnementale intégrée» a été intimement connectée à celle du «renforcement du SISNAMA<sup>699</sup>» ce qui, d'une certaine façon, a contribué aux avancées mentionnées.

Pour ce qui a trait à la participation et à la planification, avant même la présentation des objectifs de la politique environnementale, le programme de gouvernement prévoyait la participation au PPA, qui se concrétisa par la mise en route de l'«Orientation Stratégique de Gouvernement pour l'élaboration du PPA 2004-2007», base pour la définition des programmes et actions, soumis à l'appréciation de la société au travers d'un processus participatif.

Dans le domaine environnemental, plus spécifiquement, la palme dans la mise en œuvre du principe de participation peut être attribuée aux deux conférences nationales sur l'environnement qui ont eu lieu durant le premier mandat.

Malgré l'ensemble de critiques au processus et aux résultats du PPA 2004-2007 qui, selon les évaluations présentées, «a frustré les attentes de ceux qui espéraient voir les

---

<sup>699</sup> Ce qui représentait une des mesures dans la mise en œuvre des Commissions Techniques Tripartites d'Etat - CTTEs, espace de dialogue entre les organes et entités environnementales des municipalités, des Etats, du District Fédéral et de l'Union.

avancées dans la posture de l'Exécutif, puisque les accords n'ont pas été tenus» et les critiques à l'«accueil sélectif des propositions approuvées par les conférences sur l'environnement» privilégiant celles qui ne contrariaient pas la politique économique, il reste indéniable qu'il y a eu des progrès dans le domaine de la participation.

Un des aspects relatif à la participation, travaillé dans cette seconde partie, fut la nécessité d'établir des «agendas communs» entre différents secteurs et groupes sociaux dans la défense de l'environnement et dans la construction d'un développement durable avec justice environnementale. Nous pensons que les expériences comme les conférences de l'environnement au Brésil ou le «grenelle de l'environnement» en France, si elles ne sont pas capables d'amener les changements effectifs sur le cours des politiques de développement, contribuent à ce que, peu à peu et dans les limites imposées par le secteur économique, se construisent quelques ordres du jour communs comme cet objectif.

La question est que, pour se construire un chemin (même fait de conflits et contradictions) vers le développement durable, dans des pays aux caractéristiques telles que celles du Brésil, ces mesures doivent être articulées dans un projet plus vaste, dans un Projet National de Développement qui intègre la dimension de la soutenabilité environnementale dans sa conception même; un Projet National de Développement (durable) induit par l'Etat, contrôlé par la société et ayant comme balises la Constitution et le Droit de l'Environnement.

Mais ce projet, pour ce que l'on a vu, a manqué au gouvernement Lula tant lors de son premier mandat que dans l'actuel.

## CONCLUSION GENERALE

Si dans le titre précédent nous déclarions que nous ferions un “retour arrière” à ce que nous appelons la “question motivante”, désormais il est temps de “boucler le cercle” en revenant à la problématique pour approfondir quelques uns des points de la question motivante et réaffirmer quelques idées, pour commencer l’idée de développement.

### 1. Réaffirmant idées et concepts

Nous réaffirmons l’idée de développement comme une catégorie pluridimensionnelle dont la croissance est à peine une des dimensions, mais sans nier l’importance qu’a la croissance pour une grande part de la population pour laquelle l’accroissement de la production et du revenu est, encore, une condition pour la satisfaction de nécessités élémentaires.

A réaffirmer l’idée de développement comme un processus pluridimensionnel il est nécessaire de retourner à ce qui fut, exhaustivement, travaillé: la dimension environnementale a opéré un changement de paradigme, altérant la conception même du développement et, dans le champ juridique, élargissant ce concept puisqu’à l’ensemble des droits et libertés qui constituent le droit au développement, a été ajouté le droit à un environnement écologiquement équilibré. Ce qui nous amène à réaffirmer, contre toutes les critiques et positions contraires, le concept de développement durable.<sup>700</sup>

Après la première édition d’un séminaire promu par l’Université d’Eté intitulée «Vingt ans après le rapport Brundtland, au-delà du développement durable?»<sup>701</sup> Edgar Morin<sup>702</sup> accorda une entrevue où il répondit à la question suivante: “J’aimerais bien que vous essayiez de m’expliquer ce que l’on peut entendre par cet « au-delà » du développement durable ?» Ce à quoi Morin répondit:

---

<sup>700</sup> Comme celle du professeur Gouguet, pour qui le «développement durable est une notion vraiment trop molle pour pouvoir être véritablement utile.» GOUGUET, J. J. Développement Durable et Décroissance- deux paradigmes incommensurables. In: Pour un Droit commun de l’Environnement –mélanges en l’honneur de Michel Prieur. Paris: Dalloz, 2007. p. 123-142, p.142

<sup>701</sup> <http://www.audeladudeveloppement.org/> consulté le 10/11/2007

<sup>702</sup> Interview d’Edgar Morin à Paris le 2 octobre 2007 <http://crdp3-poitiers.org/angely2007/?cat=22> consulté le 10/11/2007

Tout d'abord, dans le mot développement durable, il y a le mot développement. Je pense que «durable» l'adoucit, mais ne change pas fondamentalement les problèmes de plus en plus graves posés par la notion même de développement. Cette notion de développement, elle, a un noyau qui est, disons, économique et technique. Elle pense que c'est la croissance économique, le développement économique et technique qui, comme une locomotive, vont entraîner les wagons de la démocratie, du bien être, de la prospérité, etc...

Comme on peut le voir, l'auteur ne fait pas de distinction entre croissance économique et développement; cependant, dans la même entrevue, Morin observe:

(...) l'idée de développement durable s'est répandue et je dis que c'est pas mal d'ajouter «durable» parce qu'on introduit quand même la considération écologique. Mais je dirais que c'est comme si l'on mettait un peu de vaseline sur l'idée de développement sans changer le noyau et «Au delà du développement durable», ça veut dire qu'il faut repenser l'idée de développement, voir ce que l'on peut garder, ce que l'on peut retirer.

Morin a tout à fait raison d'affirmer «qu'il faut repenser l'idée de développement», mais repenser l'idée et le modèle de développement ne signifie pas abolir l'idée de développement; dénoncer les dégâts causés par la croissance économique aux êtres humains et à l'environnement ne signifie pas nier, sans discriminer, toutes les formes de croissance économique; expliciter les contradictions existantes dans la notion de développement durable ne signifie pas abolir, définitivement, le concept de développement durable.

Elimar Pinheiro, actuel directeur du Centre du Développement Durable de l'Université de Brasilia (CDS/UnB), a raison quand il affirme que «le développement durable est encore un concept pertinent et que nous ne devons pas l'abandonner, surtout dans la mesure où il a gagné certains espaces. Il a occupé un certain imaginaire dans la population.»<sup>703</sup>

Une autre idée que nous partageons avec Pinheiro est celle que «le problème ce n'est pas «au-delà du développement», car nous sommes encore en-deçà, c'est-à-dire avant le développement durable». Pour le directeur du CDS, «nous n'y sommes pas encore arrivés et c'est cela qui nous menace. Nous ne sommes pas parvenus à construire des mesures concrètes par rapport à cette question.» et, s'il en est ainsi, «il ne faut pas abandonner le concept de développement durable parce qu'il a créé un espace de combat, mais il faut le reconstruire en repensant la question de la durabilité (...)»<sup>704</sup>

<sup>703</sup> PINHEIRO DOS SANTOS, E. *Table ronde Une nouvelle voie L'an I de la conscience planétaire*. <http://crdp3-poitiers.org/angely2007/?p=154> consulté le 10/11/2007 (<http://www.audeladudeveloppement.org/>)

<sup>704</sup> Ibidem

Dans l'introduction générale, nous avons aussi défendu cette idée d'«espace de combat» affirmant que le Développement Durable est un concept «élastique» comme celui de la démocratie qui, dans la réalité concrète, verra sa forme définie par le rapport de forces des différents intérêts dans le champ politique et social.

On a aussi tenté de montrer que, dans cet «espace de combat» et ce rapport de forces, le Droit de l'Environnement est un instrument important pour baliser les voies du développement.

Le Brésil possède un des patrimoines environnementaux les plus riches du monde et une des plus riches législations environnementales au monde. Le patrimoine naturel est la plus grande richesse et la législation environnementale existe pour protéger cette richesse, pour autant, la Constitution, le Droit ou la législation environnementale ne peuvent en aucune façon être considérés comme des entraves au développement. Bien au contraire, ils constituent l'instrument le plus riche de défense du patrimoine naturel et du développement national.

Nous réaffirmons ces concepts et idées et revenons à la «question motivante».

## 2. «Question motivante» de la problématique: retour au point de départ

Au départ, nous montrons que la «question motivante» de la problématique abordée dans la construction de cette thèse est née de quelques «idées motivantes». L'une d'entre elles était que le Brésil se trouve en difficulté de passer d'un modèle de développement à un autre et il n'y a pas de formulation théorique pour ce nouveau modèle». En fonction de cela, Tarso Genro, aujourd'hui ministre de la justice, fait appel à une «posture critique des intellectuels qui ne pourraient rester indifférents à la construction d'un tel modèle».

Incluant à ce débat la question de la soutenabilité environnementale, d'un point de vue que nous qualifions de «juridico-environnemental», nous nous demandons si le projet de développement du gouvernement brésilien est orienté par le principe juridico-environnemental du développement durable, conformément au précepte de la Constitution Fédérale de 1988, nous référant au gouvernement Lula dans son premier mandat.

Cette question se déclina en un ensemble d'autres questions qui composaient la problématique abordée. Dans la partie initiale l'objectif était de «chercher quelques sens» et

de définir quelques catégories, tentant de répondre, entre autres choses: Qu'est-ce que le développement? Qu'est-ce que le développement durable? Qu'est-ce que le droit au développement? Qu'est-ce que le droit au développement durable? Le développement durable est-il un principe juridique? Quel est l'apport juridique de ce principe?

Ensuite furent examinées les questions liées à la mise en œuvre du développement durable: Quel est le rôle de l'Etat et quel est le rôle de la société civile dans la mise en œuvre du développement durable? Quelle fut la politique de l'environnement mise en œuvre par le gouvernement Lula?

Finalement, on en arriva à la question motivante proprement dite. Il se trouve que, pour savoir si le projet du gouvernement Lula a été orienté par le principe juridico-environnemental du développement durable, il était nécessaire, tout d'abord, de rechercher s'il existait un tel projet. Puis, partant de la distinction entre "programme de gouvernement" et "projet de développement", la réponse trouvée fut négative.

Selon ses propres alliés, le gouvernement Lula a assuré la continuité de la politique économique de coupe néolibérale (qui contredisait les objectifs de sa politique sociale), et n'a pas présenté au pays un Projet National de Développement.

En fait, cette réponse gâcherait la question motivante en clôturant le débat. Mais, revenant au programme de gouvernement, nous allons voir que là étaient les bases pour la formulation, non seulement d'un Projet National de Développement tourné vers la croissance économique avec justice sociale, mais d'un Projet National de Développement Durable, vu que dans la conception du programme était incluse la dimension environnementale comme objectif de l'action politique dans la recherche du développement.<sup>705</sup>

### 3. Pour un « Projet National de Développement Durable »

En vérité, ce qui manqua fut de transformer le programme et les orientations du gouvernement en un projet de développement qui spécifiât les voies de la mise en œuvre à court, moyen et long terme.

---

<sup>705</sup> Les dimensions du modèle de développement proposées sont déjà présentées dans l'index du PPA. Cf. Annexe IV

Le programme de gouvernement a aussi amené une vision critique de développementisme, y compris celui de la décennie de 60. Pour autant, une grande part des critiques de l'absence d'un projet de développement dans le gouvernement Lula, apportent dans leur imaginaire, ce projet de "construction interrompue", l'adaptant juste ou le repensant dans le contexte de la globalisation, mais sans concevoir la dimension environnementale comme une des dimensions du développement. Cela vient montrer l'écart entre le "programme présenté" et le "projet rêvé" auquel nous nous référons.

Au début du gouvernement Lula, le professeur Fiori affirmait qu'"il n'est pas sensé de penser que l'histoire et les formules puissent se répéter. Mais ce n'est aucunement un anachronisme de reprendre d'anciens objectifs avortés et réprimés au travers de l'histoire pour retrouver leurs nouveaux chemins." Il se demandait: " Qui sait si l'heure n'est pas finalement arrivée au Brésil d'un projet de développement national et d'une société plus démocratique et inclusive, dirigée et protégée par un Etat qui se rapproche progressivement du Welfare State des européens?"<sup>706</sup>

Il est évident que les objectifs qui ne sont pas atteints peuvent (et doivent) rester à l'ordre du jour, mais il est important d'observer aussi que le modèle d'un développement pour le Brésil aujourd'hui, ne peut plus être le développementisme de la décennie de 60. Ceci peut être prouvé par le PAC même qui est un programme d'«accélération de la croissance», mais qui apporte encastrée, par la force de la norme constitutionnelle elle-même, le souci de la définition de compétence des Entités Fédérées pour la capacité d'attribution des autorisations environnementales des entreprises prévues. Une question à laquelle on ne songeait pas dans les programmes développementistes.

En vérité, la réalité a changé et la réalité a changé la Constitution. La crise environnementale a forcé l'entrée sur l'agenda du développement, et aujourd'hui, tout projet de développement qui viendrait à être conçu ne pourrait échapper à la question de la préservation de l'environnement et constituer la partie en vue d'un projet national avancé.

S'il est bien vrai que le projet de démocratisation sociale et politique du développementisme réformiste a fini par occuper une place importante dans le texte de la Constitution brésilienne de 1988, surtout, dans les chapitres relatifs aux droits civils, sociaux, politiques et économiques, e que, la proposition de réformer, d'approfondir et de démocratiser

---

<sup>706</sup> FIORI. op.cit.

le développementisme sous l'égide d'un "Etat de bien-être social" a trouvé des victoires significatives dans le texte constitutionnel, il est tout aussi vrai que la Constitution est devenue le garant du droit à un environnement équilibré et a adopté le principe du développement durable; plus qu'un Etat de bien-être social, elle a institué un Etat de bien-être social et environnemental (ou un Etat socioenvironnementale).

Il y a ceux qui défendent un "nouveau développementisme"<sup>707</sup> pour le Brésil. Nous entendons qu'il ne s'agit pas de défendre un "nouveau développementisme" mais de défendre un nouveau type de développement. Ce «nouveau développement» ne peut qu'être un développement durable, qui prenne en considération les objectifs prioritaires antérieurement commentés et d'autres qui, certainement, seront conçues dans le débat participatif de la société.

Aujourd'hui, reste ouverte la question de la construction d'un vrai projet de développement, adapté aux conditions socioenvironnementales du Brésil actuel.

La plupart du temps, nous plaçons la qualification «durable» entre parenthèses pour renforcer l'idée qu'il ne pourrait exister de développement qui ne fut durable. D'autre part, comme le développement durable commence, peu à peu, à occuper l'imaginaire populaire, il conviendrait plutôt d'appeler ce projet «Projet National de Développement Durable» explicitant le qualificatif durable et son contenu environnemental (puisque pour les développementistes «durable» ne peut s'appliquer qu'à la croissance économique).

Evidemment, ce projet ne naîtra pas par décret ni par la volonté de quelques uns, mais la réalité indique les graves conséquences de son absence, spécialement, au moment où le Brésil se trouve au centre d'un débat polémique sur la question de la production de biocombustibles<sup>708</sup> qui, s'il peut se présenter d'une part comme une alternative économique pour le pays, porte aussi d'une autre, des risques innombrables.

Même si la production de biocombustibles peut être acceptée comme une alternative, il est impossible de concevoir une production sociale et environnementalement correcte hors

---

<sup>707</sup> SICSÚ J., DE PAULA L. F., MICHEL R. M. (orgs). *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo: Editora Manole, 2003

<sup>708</sup> L'usage de biocombustibles comme alternative énergétique fait face à une résistance croissante à l'étranger et le sujet provoque polémique. Un des arguments des opposants est que la production de biocombustibles tend à concurrencer celle des aliments. Pour le président Lula "il n'y a pas de contradiction entre la recherche de sources alternatives d'énergie et le développement de modèles agricoles qui garantissent la sécurité alimentaire". <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/04/21/materia.2008-04-21.3611732059/view> consulté le 8/5/2008

d'une stratégie nationale de développement qui, au-delà de prendre en considération les risques d'utilisation de la bioénergie pour la sécurité alimentaire, mette en œuvre une politique de zonage agroécologique garantissant que les surfaces de préservation forestière et impropres aux cultures ne soient pas envahies par la production de canne à sucre, de soja, de ricin, ou de quelque autre produit pour la production de biocombustible, c'est à dire, qui prenne en considération «l'importance écologique, les limitations et les fragilités des écosystèmes, établissant interdictions, restrictions et alternatives à l'exploitation du territoire» conformément aux dispositions de la loi de Zonage Economique et Ecologique<sup>709</sup>.

La production de biocombustibles en dehors d'une stratégie nationale de développement avec des cadres légaux bien déterminés et contrôlés, souverainement, par l'Etat et par la société, au lieu de produire des «sources alternatives d'énergie» considérées comme plus «écologiques» peut provoquer, non seulement la destruction écologique, comme condamner le pays à un processus de dénationalisation<sup>710</sup>, de concentration des terres et de précarisation du travail.

Ce n'est probablement pas le moment d'ouvrir le débat sur la question des agrocarburants, juste au moment de conclure cette thèse dans laquelle je n'ai pas abordé le sujet. Ce que l'on tente de montrer est que la réalité a avancé et continue d'avancer, vers une situation où le projet «développementiste» ne suffit plus. Il est nécessaire de construire un projet qui pense de façon coordonnée l'économique, le social et l'environnemental. Un projet à construire avec les pieds dans le présent et les yeux tournés vers le futur.

En réalité, le «futur est déjà arrivé» mais, malheureusement pour le Brésil, sans avoir un projet de développement durable. La culture de la canne à sucre avance sur des surfaces dégradées de l'Amazonie, du Pantanal et de la Mata Atlantica; la frontière agricole s'élargit<sup>711</sup> et l'agrobusiness se fortifie en amenant beaucoup de dollars à quelques uns et aucun développement pour la plupart.

<sup>709</sup> Décret n° 4.279 du 10 juillet 2002 qui régleme l'art. 9°, incise II, de la Loi n° 6.938, du 31 août 1981 disponible sur [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4297.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm) consulté le 14/05/2008

<sup>710</sup> Altamiro Borges signale que la revue d'affaires Exame, dans son annuaire de commerce agricole confirme: le capital étranger envahit les terres brésiliennes et l'éthanol est le motif de cet appétit. A un rythme fébrile, ont été annoncés chaque semaine de nouveaux partenariats, opérations d'achat ou d'organisation de fonds d'investissement destinés à placer de l'argent dans la production d'alcool dans le pays. Voir BORGES, Altamiro: *O etanol e a invasão estrangeira* [http://www.gritodosexcluidos.com.br/artigosSemanais/artSem190/etanol\\_e\\_invasao\\_estrangeira.pdf](http://www.gritodosexcluidos.com.br/artigosSemanais/artSem190/etanol_e_invasao_estrangeira.pdf)

<sup>711</sup> MARTINS DANTAS, T. et VIDAL FONTELES L. *Avanço da Fronteira Agrícola na Amazônia* [http://bvs.panaftosa.org.br/textoc/avancos\\_frenteira\\_agricola\\_amazonia.pdf](http://bvs.panaftosa.org.br/textoc/avancos_frenteira_agricola_amazonia.pdf) consulté le 13/05/2008

#### 4. la remise de démission de la ministre Marina Silva<sup>712</sup>: mise en évidence du conflit

Au moment où nous écrivons les lignes finales de cette conclusion, nous apprenons qu’hier, 13 mai 2008, la ministre de l’Environnement a présenté sa lettre de démission “de caractère personnel et irrévocable”<sup>713</sup> au président de la République.

Dans cette lettre, Marina Silva fait un rappel des avancées atteintes dans sa gestion à la tête du Ministère de l’Environnement, tout comme, «la création de près de 24 milhões d’hectares de nouvelles aires de conservation fédérales, la définition d’aires prioritaires pour la conservation de la biodiversité dans tous nos écosystèmes, l’approbation du Plan National de Ressources Hydriques, du nouveau Programme National des Forêts, du Plan National de Combat contre la désertification” et du Plan National des Changements Climatiques qui est en cours.

Elle se réfère aussi à la restructuration du MMA avec la création du Secrétariat de l’Articulation Institutionnelle et de la Citoyenneté Environnementale, de l’Institut Chico Mendes de Conservation de la Biodiversité et du Service Forestier Brésilien, tout comme l’établissement ou l’engagement de “cadres réglementaires importants, à l’exemple de la Loi de Gestion des Forêts Publiques, de la création d’aires sous limitation administrative provisoire, de la réglementation de l’art. 23 de la Constitution, de la Politique Nationale des Résidus Solides, de la Politique Nationale des Peuples et Communautés Traditionnelles et de la contribution décisive dans l’approbation de la Loi de la Forêt Atlantique (Mata Atlântica).”

La ministre mentionne aussi l’appui décisif et courageux du Président Lula quand, en 2003, “a pris sur lui la responsabilité des actions de combat contre la déforestation en Amazonie, en créant un groupe de travail composé de 13 ministères et coordonné par la Casa Civil. Cet espace de transversalité de gouvernement, vital pour l’existence d’une véritable politique de l’environnement”

Cependant, tout en citant ces avancées, Marina Silva parle des “résistances croissantes rencontrées avec des secteurs importants du gouvernement et de la société”; elle a attribué sa

---

<sup>712</sup> GASNIER, A. Figure de l’écologie, Marina Silva quitte le gouvernement brésilien. Le Monde, Paris, 15/05/2008. International. p 5. NB: contrairement à la conclusion de l’article, Gilberto Gil n’est pas le seul ministre du premier mandat, Tarso Genro, par exemple, est ministre de la Justice (après avoir été celui de l’Education)

<sup>713</sup> Le texte de la lettre est disponible en version intégrale sur <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL468442-5601,00.html> consulté le 14/05/2008

sortie du gouvernement à des “difficultés rencontrées il y a quelque temps pour donner suite à l’agenda environnemental fédéral”.

La sortie de la Ministre vient confirmer les difficultés et les conflits qui se sont accumulés depuis 2003, mentionnés dans le développement de cette thèse, mais diverses sources indiquent que la “goutte d’eau” dans la remise de sa démission serait l’attribution de la gestion du Plan Amazone Durable (PAS)<sup>714</sup>, développé par le MMA en collaboration avec les gouvernements des états et les municipalités, les ONGs et les mouvements sociaux, au ministre des Affaires Stratégiques (Ministerio Extraordinario de Assuntos Estratégicos, créé en 2007), Mangabeira Unger et non au MMA.<sup>715</sup>

La demande de démission de la ministre Marina Silva et de ses collaborateurs les plus directs expose clairement au pays une des divergences les plus permanentes au sein du gouvernement, celle qui oppose les intérêts de la préservation de l’environnement à ceux de la croissance économique

Selon l’évaluation des mouvements sociaux, la démission de la ministre de l’Environnement explicite une protestation juste contre le gouvernement, mais fortifie le secteur agraire conservateur (grands propriétaires). Ils évaluent aussi que la démission a mis fin à la trêve entre développementistes et écologistes puisque, d’une certaine façon, Marina était le point d’équilibre entre une vision du développement durable et une de développement purement économiques.<sup>716</sup>

##### 5. Bouclant le cercle: une dernière parole du «sujet chercheur»

Nous avons initié cette thèse en annonçant qu’à partir d’une approche interdisciplinaire, nous prétendions établir un «dialogue», en particulier, entre Droit de l’Environnement, Economie et Politique.

---

<sup>714</sup> Le PAS est un des programmes du PPA qui a pour objectif de «Promouvoir le développement de l’Amazonie par l’utilisation durable de ses ressources naturelles», il est organisé en cinq grands axes thématiques: production durable avec innovation et compétitivité; gestion environnementale et aménagement du territoire; inclusion sociale et citoyenneté; infra-structure pour le développement; nouveau modèle de financement. Disponible sur: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=59&idMenu=3155&idConteudo=3760> consulté le 14/05/2008

<sup>715</sup> Marina Silva présente sa démission de Ministre de l’Environnement [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=14990](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14990) consulté le 14/05/2008

<sup>716</sup> Pour ces mouvements, la sortie de Marina Silva met fin à la «trêve environnementale» [http://vermelho.org.br/emergencia/maio/1405\\_greenpeace.asp](http://vermelho.org.br/emergencia/maio/1405_greenpeace.asp)

Si, d'une côté, l'interdisciplinarité nous permet de sortir d'une vision sectorielle, segmentée et verticale et de ne pas rester "enclôtrés" dans une discipline, de l'autre, on court le risque de ne pas approfondir dûment les thèmes abordés et tomber dans une certaine superficialité. Mais, indépendamment de ce risque, nous entendons que dans une approche interdisciplinaire le plus important ce sont les questions et réponses qui surgissent à partir des connexions de différents savoirs; ce fut avec cette intention que nous avons proposé ce "dialogue interdisciplinaire".

A la fin de l'introduction générale nous affirmions que, guidée par l'idée que la Constitution et le Droit de l'Environnement sont des instruments précieux dans la lutte pour un développement durable, notre effort serait de démontrer:

- Qu'il n'existe pas de développement s'il n'est pas durable;
- Que dans un pays comme le Brésil il n'y aura pas de développement durable sans un projet national de développement;
- Qu'un Projet National de développement Durable doit, obligatoirement, être guidé par le principe juridico-environnemental du développement durable et balisé par la Constitution et par le Droit de l'Environnement.

Bien que nous ayons, de notre point de vue, présenté des arguments pour valider ces conceptions et apporté quelque contribution au débat, nous achevons cette thèse avec la sensation d'avoir soutenu une évidence. Mais, comme disait le grand pédagogue brésilien Paulo Freire, "l'expérience nous enseigne que tout n'est pas si évident qu'il paraît évident"<sup>717</sup> et, parfois, l'évident mérite d'être explicité.

Au dire de l'anthropologue Darcy Ribeiro «de fait, nous n'arrivons à démasquer une évidence que pour en découvrir d'autres, plus évidentes encore». D'une certaine façon, la fonction du scientifique ou de chercheur est d'«aller retirer les voiles afin de révéler l'évidence de l'évident».<sup>718</sup>

Nous espérons avoir contribué à l'explicitation de l'évident.

---

<sup>717</sup>FREIRE, P. *Ação cultural para a liberdade*. 5<sup>e</sup> ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 42

<sup>718</sup> RIBEIRO, D. *Sobre o óbvio*. <http://www.consciencia.net/picadinho/sobre-o-obvio.rtf> consulté le 13/05/2008

**BIBLIOGRAPHIE**

## PUBLICATIONS D'AUTEUR :

- ABREU PENNA, Lincoln de. *Lula, a presidência - Passos e tropeços*. Rio de Janeiro: Imprimatur, 2006
- ADAMCZEWSKI, Georges. – EISTI - juillet 2004 Qu'est-ce qu'un principe? Consultable sur <http://www.biblioconcept.com/textes/principe.htm>
- AGUIAR, Luiz Antônio, SOBRAL, Marisa. orgs. *Para entender o Brasil*. São Paulo: Alegro, 2001
- ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993
- ALLEMAND, Silvia. *Du gouvernement aux gouvernances*. In: Les enjeux du développement durable. MATAGNE, P. (org.) Paris: L'Harmattan, 2005. p.59-75
- ALONSO JR, Hamilton. *Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006
- ALTHUSSER, Louis. *Idéologie et appareils idéologiques d'État* in. Positions, Paris: éditions Sociales, 1976, p. 77-125
- ALVARENGA, José Eduardo de. *Desenvolvimento: um enfoque jurídico*. <http://www.direitonet.com.br/textos/x/28/22/282/>
- ÁNGULO SANCHEZ, Nicolas. *El derecho humano al desarrollo frente a la mundialización del mercado: concepto, contenido, objetivos y sujetos*. Madrid: Instituto Universitario "IEPALA – Rafael Burgaleta"; IEPALA Editorial, 2005
- AOUSTIN, Tristan. *La participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement* - mémoire sous la direction de M. Gérard MONEDIAIRE Année Universitaire 2003/2004 C.R.I.D.E.A.U. Université de Limoges. <http://www.gridauh.fr/sites/fr/fichier/42cd5c31d811d.pdf>
- ARRUDA, Marcos. *Brasil - Avaliando o governo Lula*. <http://www.inverta.info/jornal/arquivo/421/economia/marcos/?searchterm=arruda?>
- \_\_\_\_\_ *Cartas a Lula: um Outro Brasil e Possível*. Rio de Janeiro: Documenta Histórica, 2006
- AZEVEDO ARAÚJO, Mauricio; BORGES DE CARVALHO Lucas; CARVALHO SAMPAIO Murilo; TEIXEIRA DIAMANTINO Pedro. *Construindo a participação política no Brasil*. [http://www.controlepopular.org.br/construindo\\_a\\_participacao.pdf](http://www.controlepopular.org.br/construindo_a_participacao.pdf)
- BARDE, Jean-Philippe. *Économie et Politique de l'environnement*. Paris: Presses Universitaires de France, 1977
- BARROSO, Luis Roberto. et BARCELOS, A. P. de Barcellos. *O Começo da História. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*. Revista de Direito da Câmara Municipal de vereadores do Rio de Janeiro. Ed. de 2003. p.91-134. <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003>
- \_\_\_\_\_ *Intervention faite à l'occasion du Colloque* Les actions collectives: points communs et divergences des expériences américaines et européennes, Cour de Cassation, Paris le 2 Juin 2005. [http://www.courdecassation.fr/formation\\_br\\_4/2005\\_2033/intervention\\_m\\_barroso\\_8142.html?idprec=8141](http://www.courdecassation.fr/formation_br_4/2005_2033/intervention_m_barroso_8142.html?idprec=8141)
- \_\_\_\_\_ *Fundamentos teoricos e filosoficos do novo Direito Constitucional brasileiro*. Jus Navigandi, Teresina, 2002, ano 6, n°59. <http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto>
- \_\_\_\_\_ *Princípios constitucionais brasileiros: ou de como o papel aceita tudo*. Revista Jurídica Themis (Curitiba), 1991, n° 7 out., p. 17-39

- BARTENSTEIN, K. *Les origines du concept de développement durable*. RJE 2005, n° 3
- BAUTISTA VIDAL, José Walter. *De Estado Servil a Nação Soberana – Civilização Solidária do Trópicos*. Rio de Janeiro: Vozes, 1987
- BECK, Ulrich. *A reinvenção da política: rumo a uma Teoria da Modernização Reflexiva*. In: GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997. p. 11-71
- BEDIM, Gilmar Antônio. *Direitos humanos e desenvolvimento - algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento*. In: *Desenvolvimento em questão*. Ijuí: editora do Unijui, 2003 (ano 1 n° 1 jan/jun). p. 123-149
- BENJAMIN, Antônio Herman. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro – constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira*. In: CANOTILHO, J. Gomes et LEITE J. R.ubens Morato (org) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: editora Saraiva, 2007. p 57-130
- BIELCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos Direitos*. 7 reimpr. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10° ed. Brasília: UnB, 1999
- BOFF, Leonardo. *Saber cuidar: ética do humano, compaixão pela terra*. Petrópolis: Vozes; 1999
- BOITO JR, Armando. *A Hegemonia neoliberal do governo Lula*. *Crítica Marxista*, 2006, n° 35 p. 10-36
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006
- BONNEL, Guillaume. *Le principe juridique écrit et le droit de l'environnement*. 2005 Thèse de doctorat en Droit - Faculté de droit et des sciences économiques Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU-CNRS/INRA) Limoges
- BONOTTO, Edvar Luiz. *Desenvolvimento nacional como princípio constitucional*.  
[http://www.vermelho.org.br/diario/2005/0320/edvar\\_0320.asp?NOME=Edvar%20Luiz%20Bonotto&COD=4275](http://www.vermelho.org.br/diario/2005/0320/edvar_0320.asp?NOME=Edvar%20Luiz%20Bonotto&COD=4275)
- BORGES, Altamiro. *O etanol e a invasão estrangeira*  
[http://www.gritodosexcluidos.com.br/artigosSemanais/artSem190/etanol\\_e\\_invasao\\_estrangeira.pdf](http://www.gritodosexcluidos.com.br/artigosSemanais/artSem190/etanol_e_invasao_estrangeira.pdf)
- BRAGA DA SILVA, Suely. *50 anos em 5: a odisséia desenvolvimentista do plano de metas*.  
[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_jk/](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/)
- BROWN WEISS, Edith. *Justice pour les Générations Futures*. Paris: Editions Sang de la Terre, 1993
- BUARQUE, Cristovão. *Le Paradigme Furtado*. *Cahiers du Brésil Contemporain*, 1998, n° 33-34, p. 107-114
- BURSZTYN, Marcel. *É preciso desmistificar a idéia que os governos de esquerda são corretos ambientalmente*. in: IHU on-line, ano 5 - n° 141. 16/05/2005. p.18-20
- CAIDEN, Gerald.; CARAVANTES, Geraldo. *Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento*. Caxias do Sul: EDUSC, 1988
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos Fundamentais Sociais: estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2003. p. 493-508

- \_\_\_\_\_. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed..Coimbra: Almedina, 2007
- \_\_\_\_\_. *Estado de Direito*. Cadernos Democráticos, n. 7. Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, 1998
- CANS, Chantal. Le développement durable en droit interne: apparence du droit et droit des apparences. AJDA, 2003, 10 février, p. 210-218
- CAPELLI, Silvia. *Prologue du rapport du Projet Pilote sur les Indicateurs de l'application et du respect de la norme environnementale*.
- CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. *Artigo-base sobre os Biomas Brasileiros*. In: CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J.P. Ribeiro (org). *Meio Ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio 92*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002. p. 117-151
- CARIM, Antonio Adalberto. *A conciliação como solução dos conflitos ambientais*. Revista CEJ, Brasília, 2006, n. 32 jan/mar, p. 6-11. <http://www.jf.gov.br/>
- CARRION, Eduardo K.M. *A efetividade dos direitos na constituição*. Texte qui a servi de base pour l'exposé fait à la Femargs, Fundação Escola da Magistratura do trabalho do Rio Grande do Sul, à Porto Alegre le 08/02/2001. [http://www.juridica.com.br/Apres\\_Artigo.asp?CodArtigo=258](http://www.juridica.com.br/Apres_Artigo.asp?CodArtigo=258)
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania na encruzilhada*. in: BOGONOTTO, N. et al. *Pensar a República*, Belo Horizonte: editorial UFMG, 2000
- CASTORIADIS, Cornelius. *Le monde morcelé*. Paris: Ed. du Seuil, 1990
- CHESNAIS, François et SERTAFI, Claude. *"Ecologia" e condições físicas da reprodução social: alguns fios condutores marxistas*. Revista Crítica Marxista (São Paulo), n. 16, p. 1-40, 3/2003. <http://www.unicamp.br/ce marx/criticamarxista> . Consulté le 03/10/2005
- COBAST, Eric. *L'insoutenable responsabilité des hommes*. In: Géopolitique du Développement durable Orgs: GAUCHON, P. et TELLENNE, C. Paris: PUF- Presses Universitaires de France, 2005
- COHEN, Marlene. *Juscelino Kubistchek: O presidente Bossa- Nova*. São Paulo: Globo, 2005
- COLLAÇO, Maria Heliadora do Vale Romeiro. *Do direito ao desenvolvimento*. Jus Navigandi <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6038>
- COMELIAU, Christian. *Développement, politiques publiques, planification*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n° 33-34, p. 141-148
- \_\_\_\_\_. *La Croissance économique: mesure ou démesure?* Paris: éd. Syllepse, 2005. p. 41-53
- COSTA, Darc. *Estratégia Nacional - a cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: LPM, 2003
- COSTA, Raymundo. Agenda de Aldo fomenta disputa interna – Valor Economico . sur: <http://planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTcod=251993>
- DABÈNE, Olivier. *Amérique latine, les élections contre la démocratie?* Paris: Presses de Sciences Po, 2008
- D'ARCY, François. *Dix-huit mois après l'accession de Lula au pouvoir, où en est le Brésil?* Les Études du CERI, 2004, n° 105 - juillet
- DE CAMPOS ANDRADE, Roberto. *O princípio do desenvolvimento sustentável no Direito Internacional do Meio Ambiente*. 2003 Thèse de Mastère en Droit International- Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Études juridiques comparatives et internationalisation du Droit*. Paris: Fayard, 2003
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista - Noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1988

- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 191
- \_\_\_\_\_. *Droits fondamentaux et Développement Durable*. I° Seminário Internacional Estado Socioambiental 23-25/05/2007 Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS)
- DI CASTRI, Francesco. *Les quatre piliers du développement durable*. Nature et Ressources, 1995, vol.31 n°3
- DOUMBÉ-BILLE, Stéphane. *Droit international et développement durable*. In: Mélanges Alexandre Kiss. Paris: ed. Frison-Roche, 1998. p.245-248
- \_\_\_\_\_. *Le Droit International de l'Environnement et l'Adaptation aux Changements Planétaires*. In: Pour un Droit commun de l'Environnement – mélanges en l'honneur de Michel Prieur. Paris: Dalloz, 2007. p.91-121
- \_\_\_\_\_. *Les droits économiques, sociaux, environnementaux et culturels pour le développement durable*. Liaison Énergie-Francophonie, 2004, n° 64, p. 72-77
- DUPAS, Roberto. *O mito do progresso ou o progresso como ideologia*. São Paulo: Editora UNESP, 2006
- DUPLESSIS, Isabel. *Le Vertige et la soft law: réactions doctrinales en Droit International*. Revue Québécoise de Droit International, 2007, Numéro hors-série: Hommage à Katia Boustany. p. 245-268
- DUTRA, Renato Cabral Dias; BATISTA DE OLIVEIRA, Adriane; ALMEIDA PRADO, Alexandre Curvello de. *Execução Orçamentária do Ministério do Meio Ambiente entre 2000 e 2006*. Revista Política Ambiental, 2006, n° 2 du 2 septembre.  
[http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/politicaambiental\\_set2006.pdf](http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/politicaambiental_set2006.pdf)
- DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Trad. Marta Guastavino. Barcelona: Editorial Ariel, 1997
- EBERHARD, Christoph. *Droit, gouvernance et développement durable -quelques réflexions préliminaires*. In: Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques, 2004, n° 53 décembre, p. 81-121
- ECO, Umberto. *Como se faz uma tese em ciências humanas*. 13° ed. Bacarena: editorial Presença, 2007
- ENGELS, Friedrich. *Sobre o Papel do Trabalho na Transformação do Macaco em Homem*. In: Obras Escolhidas, vol.1. São Paulo: ed. Alfa-Omega, 1985
- FERNANDES, Luis. *Protocolo de Kyoto: o Brasil e o mundo (entrevista)*. Princípios, Fevereiro-Março 2006, n° 83, p. 6-13
- FERNANDES, Marcionila. *A História Intelectual e Política do Desenvolvimento Sustentável – Divisão ecológica internacional como um dos elementos constituintes dessa história*. Papier présenté au cours de la seconde rencontre de l'ANPPAS - GT 16 – 26-29 mai 2004, Indaiatuba SP. <http://www.anppas.org.br>
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Questão Ambiental no Direito Brasileiro*. In: SHIMADA KISHI A. S.; TELES DA SILVA. S.; PRADO SOARES, V. (orgs) *Desafios do Direito Ambiental no século XXI estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005
- FIORI, José Luis. *A esquerda e o desenvolvimentismo*.  
[http://www.desempregozero.org.br/artigos/a\\_esquerda\\_e\\_o\\_desenvolvimentismo.php](http://www.desempregozero.org.br/artigos/a_esquerda_e_o_desenvolvimentismo.php)
- \_\_\_\_\_. *Para ler a vitória de Lula*. Revista Princípios, 2003 n°67  
[http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=67&cod\\_not=197](http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=67&cod_not=197)
- FIORILLO, Celsio Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003

- FIORIN, Fernanda Siquiera. *O Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado versus Direito ao Desenvolvimento*. Thèse de mastère en Droit. Université de Caxias do Sul (USC-RS) 23/09/2004
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *As origens e vertentes formadoras do pensamento cepalino*. In: Revista Brasileira de Economia (Rio de Janeiro), 2000 54 (3) jul/set., p. 333-358
- FORMIGA, Marcos. *Celso Furtado: fondateur de l'économie brésilienne*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n° 33-34, p. 119-122
- FRANCO, Antônio Sousa. *Ambiente e Desenvolvimento-enquadramento e fundamento do Direito do Ambiente*. In: Direito do Ambiente – Coordenação Diogo Freitas do Amaral e Marta Tavares de Almeida- INA Instituto Nacional de Administração – 1994
- FREI BETTO. *A Mosca Azul*. Rio de Janeiro: editora Rocco, 2006
- \_\_\_\_\_ *Governo Lula não tem projeto de nação*.  
[http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3019&Itemid=2](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3019&Itemid=2)
- FREIRE, Paulo. *Ação cultural para a liberdade*. 5° ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- FREY, Klaus. *A Dimensão Político-Democrática nas teorias de Desenvolvimento Sustentável e suas implicações par a gestão local*. Ambiente e Sociologia, 2001- ano IV n°9 – 2° Semestre, p. 1-34
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *O Enfoque da Dialética Materialista Histórica na Pesquisa Social*. In: ENCONTRO REGIONAL DE PESQUISA SUDESTE, 11/09/1987 - Texte présenté lors de la Rencontre Régionale de Recherche Sud-Est (Encontro Regional de Pesquisa Sudeste), dans le symposium sur les différentes approches théoriques de la recherche pédagogique brésilienne Vitória, 11/09/1987
- FUENTES, Carlos. *Los Cinco Soles de México: Memoria de un Milenio*. Barcelona: Editorial Seix Barral SA, 2000
- FURTADO, Celso. *A atual situação econômica mundial* In: Revista de Economia Mackenzie (São Paulo), 2004, Ano 2, n°2, p. 11-28
- \_\_\_\_\_ *A Construção Interrompida*. 3ª edição. Sao Paulo: Editoras Vozes / Paz e Terra, 1992
- \_\_\_\_\_ *Desenvolvimento*. In CAIDEN, G; CARAVANTES G. Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento- Caxias do Sul: EDUSC, 1988
- \_\_\_\_\_ *Em busca de um novo modelo: Reflexões sobre a crise contemporânea* – São Paulo: Paz e Terra, 2002
- \_\_\_\_\_ *La Fantaisie organisée*. Trad. Edouard Bailby. Paris: Publisud, 1987
- \_\_\_\_\_ *Nova Concepção de Desenvolvimento*. in: *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p.73
- \_\_\_\_\_ *O Brasil do século XX* - Entrevista concedida a Eduardo Pereira Nunes. in: Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 24/11/2003. p. 11-24
- \_\_\_\_\_ *O Mito do desenvolvimento econômico*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974:
- \_\_\_\_\_ *Os desafios da nova geração*. Revista de Economia Política, 2004, 4 (96) outubro-dezembro, , p. 484-486
- \_\_\_\_\_ *Reflexões sobre a crise brasileira*. in Razões e fixões do desenvolvimento. Glauco Arbix, Mauro Zilbovícius e Ricardo Abramovay- organizadores. São Paulo: Editora UNESP Edusp, 2001
- GADOTTI, Moacir. *Pedagogia da Terra e Cultura da Sustentabilidade*. 2003.  
<http://www.portoalegre2003.org/publique/cgi/public/cgilua.exe/web/templates/htm/5T5RL>>
- GALEANO, Eduardo. *De pernas para o ar, a escola do mundo ao avesso*. Porto Alegre: L&PM, 2001

- \_\_\_\_\_. *Quatro frases que fazem crescer o nariz do Pinóquio*.  
<http://www.resumenlatinoamericano.org>
- GAUDIN, Jean-Pierre. *Pourquoi la gouvernance*. Paris: Presses de Sciences Po, 2002
- GAUTIER, C. et VALLUY J. *Génération futures et intérêt général; éléments de réflexion à partir du «développement durable»*. In: Politis, 1998, n° 42 2eme trimestre dans le dossier intitulé «L'intérêt général en controverses»
- GENDRON, C. *La Gouvernance du développement durable dans un contexte de mondialisation économique*. In: Développement durable et participation publique, de la contestation écologiste aux défis de la gouvernance. GENDRON, C. et VAILLANCOURT, J.-G. (org). Montréal: PUM, 2003. p. 67-89
- GIOVINAZZO, Carlos Antônio. *História e necessidades: a formação dos indivíduos à luz do marxismo de Herbert Marcuse*. Communication présentée lors du 4° Colloque Marx e Engel – GT2 Marxismo e Teoria Social Organisé par le Centro de Estudos Marxistas (CEMARX) de l'UNICAMP du 8 au 11 Novembre 2005.  
<http://www.unicamp.br/ce marx/programaivcoloquio.html>
- GÓMEZ ISA, Felipe. *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999
- GORENDER, Jacob. *A sociedade cindida*. Revista Teoria e Debate, 2004, n° 57 março/abril, p 34-38
- GOUGUET, Jean-Jacques. *Développement Durable et Décroissance- deux paradigmes incommensurables*. In: Pour un Droit commun de l'Environnement – mélanges en l'honneur de Michel Prieur. Paris: Dalloz, 2007. p. 123-142
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem econômica na Constituição de 1988*. 8° ed. São Paulo: Malheiros, 2003
- \_\_\_\_\_. *A Ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2° ed. São Paulo: RT, 1991
- \_\_\_\_\_. *Le Point de vue du juge constitutionnel - l'expérience du Brésil*. Petites Affiches, 2006, n° 254 21 décembre. p. 4-6
- GRZYBOWSKI Cândido. *Direito ao Desenvolvimento: um campo de disputas*. Revista Democracia Viva, 2004 n° 22 Jun/Jul p.50-57
- \_\_\_\_\_. *Participation à l'agenda du PPA*. <http://www.inter-redes.org.br/index.php?fuseaction=Biblioteca>
- HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1997
- HARRIBEY, Jean-Marie. *Rapports sociaux et écologie: hiérarchie ou dialectique?* Congrès Marx International IV: Guerre impériale, guerre sociale Université de Paris-X Nanterre – Sorbonne du 30 au 2 octobre 2004. Atelier Ecologie : Capitalisme, environnement, développement. Conférence <http://www.canalc2.tv/video.asp?idvideo>
- \_\_\_\_\_. *Faut-il renoncer au développement?* Le Monde Diplomatique, 2005, n°81 Juin-Juillet, p. 76-81
- HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. Trad. Leonel Vallandro. Porto Alegre: Edição da Livraria do Globo, 1946
- HENDERSON, Hazel. *Além da globalização: modelando uma economia global sustentável*. Trad. Maria José Scarpa. São Paulo: Editora Cultrix. 2003. Original: *Beyond Globalization: shaping a sustainable global economy*. Sterling: Kumarian Press, 1999
- HERCULANO, Selene. *A Qualidade de Vida e seus Indicadores*. Revista Ambiente e Sociedade, Campinas, 1998, ano I n° 2, p. 77-99

- \_\_\_\_\_. *Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil*  
In: I Encontro Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade –  
06-09/11/2002 Indaiatuba – SP
- HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios  
Constitucionales, 1992. p. 49-50
- HOBBSAWM, Eric. *Mundos do Trabalho*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987
- HORKHEIMER, Max. “*Teoria tradicional e teoria crítica*” In: HORKHEIMER, M. & ADORNO, T.  
Textos escolhidos. 5a. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991
- HUFTY, Marc. *Les humains dans la nature*. In: Actes des 4e Journées de l’Institut Français de la  
Biodiversité, 26/10/2006. - Paris : 26 et 27 octobre 2006, p 20-26. <http://www.gis-ifb.org>
- JACOBI, Pedro. “*Meio ambiente e sustentabilidade*” In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. O  
Município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo, 1999, pp. 175-183
- JAUFRET-SPINOSI, C. *Le Temps et le Droit*.  
[http://www.droit.umontreal.ca/communication/actualites/ChaireJLB\\_Temps-droit\\_Spinosi.pdf](http://www.droit.umontreal.ca/communication/actualites/ChaireJLB_Temps-droit_Spinosi.pdf)
- JEGOUZO, Yves; LOLOUM François. *La portée juridique de la Charte de l’Environnement*. In: Droit  
Administratif -Editions Juris Classeur – Mars 2005, p.5-8
- KISS Alexandre; BEURIER J-P. *Droit International de l’Environnement*. 3 ed. Paris: Pedone, 2004
- KISS, Alexandre. *Direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução*. 1ª ed. Belo  
Horizonte: Del Rey, 2004. p. 2
- \_\_\_\_\_. *Droit de l’environnement, bonne gouvernance et développement durable: interdépendance  
et complémentarité*. In: Annales du Symposium International «Le droit de l’environnement, la  
bonne gouvernance et le développement durable: opportunités et perspectives». Tunis, 13 et 14  
décembre 2005. p. 19-28
- \_\_\_\_\_. *Tendances actuelles et développement possible du droit international conventionnel de  
l’environnement*. in: Vers un Nouveau Droit de l’Environnement? CIDE: Limoges, 2003. p. 15-  
33
- \_\_\_\_\_. *Du régional à l’universel: la généralisation des préoccupations environnementales*. La  
Revue Internationale et Stratégique, 2005, n° 60 hiver 2005/2006, p. 84-91
- KOESTER, Voet. *The Compliance Committee of the Aarhus Convention: an overview of procedures and  
jurisprudence*. Environmental Policy and Law, 2007 vol. 37 n° 2-3 p. 83-96
- KONDER, Leandro. *O que é dialética*. 28 ed. São Paulo: Brasiliense, 2000
- LANOY, Laurence. *Le concept de développement durable: vers un nouveau paradigme*. In: Droit de  
l’Environnement, 2006, 9 n° 143 Novembre, p. 352-356
- LATOUCHE, Serge. *En finir, une fois pour toutes, avec le développement*, Le Monde Diplomatique,  
Mai 2001; <http://www.monde-diplomatique.fr/2001/05/LATOUCHE/15204>
- \_\_\_\_\_. *O decrescimento como condição de uma sociedade convivial*. Cadernos IHU idéias-  
Instituto Humanitas- UNISINOS, 2006, ano 4, n° 56
- \_\_\_\_\_. *Pour une société de décroissance*. Le Monde Diplomatique, 2003, Novembre
- LAVIELLE, Jean-Marc. *Le Droit International de l’environnement*. 2e éd. Paris: Ellipses, 2004
- LAYRARGUES, Philippe Pomier. *A Cortina de Fumaça*. São Paulo: Annablume, 1998
- LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. 4ª ed. Madrid:  
Siglo XXI editores, 2004
- \_\_\_\_\_. *Epistemologia Ambiental*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2006
- LEME MACHADO Paulo Affonso. A. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros,

2006

- \_\_\_\_\_. *Information and the Environment: the evolution of environmental law*. Environmental Policy and Law, 2007, vol. 37 n° 2-3 March, p. 198-200
- \_\_\_\_\_. *La mise en œuvre de l'action civile publique au Brésil*. Revue Juridique de l'Environnement, 2000, n°1, p. 63
- \_\_\_\_\_. *L'environnement et la Constitution brésilienne* In: Cahiers du Conseil constitutionnel, 2003 n° 15 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cccl5/env7.htm>
- \_\_\_\_\_. *Direito Ambiental Constitucional*. 8° ed. São Paulo: Malheiros, 2004
- LIMA, Venicio A. de. *Mídia: crise politica na campanha eleitoral de 2002*. São Paulo: Fundação Perseu bramo, 2006.
- LÖWY, Michael. *Ecologia e Socialismo*. São Paulo: Cortêz, 2005
- LYRA FILHO, Roberto. *O Que é Direito*, 17ª ed. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1999
- MACEDO, Roberto B. M. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)*. In: MIDLIN LAFER, B. (org.) *Planejamento no Brasil*. 3° ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975. p 51-68
- MACHADO, Luiz Toledo. *Uma concepção estratégica: a defesa e o projeto nacional*. Revista Princípios, 2003, n° 67 [http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=67&cod\\_not=203](http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=67&cod_not=203)
- MAGALHÃES, Juraci Peres. *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: editora Juarez de Oliveira; 2002
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Transposição das águas do Rio São Francisco: uma abordagem jurídica da controvérsia*. In: *Ação Civil Pública Após 20 Anos: Efetividade e Desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005
- MARCUSE, Herbert. *A Ideologia da sociedade industrial*. 5a. ed. Traduction: Giasone Rebuá. Rio de Janeiro: Zahar, 1979
- MARMELSTEIN LIMA, George. *A força normativa dos Princípios Constitucionais*. Mundo Jurídico, 2002, juin. <http://www.mundojuridico.adv.br>
- MARTELLI, Roger. *Y a-t-il une vie après la croissance?* in: *Regards*, Février 2005, n° 14, p.35-46
- MARTINS DANTAS, Tennison; VIDAL FONTELES Lidianny. *Avanço da Fronteira Agrícola na Amazônia* [http://bvs.panaftosa.org.br/textoc/avancos\\_frenteira\\_agricola\\_amazonia.pdf](http://bvs.panaftosa.org.br/textoc/avancos_frenteira_agricola_amazonia.pdf)
- MARX, Karl. “*Conseqüências sociais do avanço tecnológico*” In: *Obras Completas*. Coleção Ciências Sociais, Série Materialismo Histórico, Vol. 1. São Paulo: Edições Populares, 1980
- \_\_\_\_\_. *Le Capital* - Livre III, tome 3. Paris: éd. sociales, 1974
- \_\_\_\_\_. *O capital*. 5 vol. (Os Economistas), São Paulo: Abril Cultural, 1983
- MASLOW, Abraham. *Motivation and Personality*, 2 ed., Harper & Row, 1974
- MATTOSO, Jorge. *O Brasil desempregado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999
- MEDAUAR, Odete. *Ordenamento Ambiental Brasileiro*. In: SHIMADA KISHI A. S.; TELES DA SILVA. S.; PRADO SOARES, V. (orgs). *Desafios doDireito Ambiental no século XXI estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005
- MEDEIROS, Rodrigo L. *Planejamento e estratégia de desenvolvimento no Brasil: revisitando JK*. [http://www.ensino.eb.br/5encontro/docs/UGFPlanejamento\\_e\\_estrategia\\_de\\_desenvolvimento\\_no\\_Bras.pdf](http://www.ensino.eb.br/5encontro/docs/UGFPlanejamento_e_estrategia_de_desenvolvimento_no_Bras.pdf)
- MEDITSCH, Eduardo. *A desinformação política na campanha eleitoral de 2002: programa de*

- governo de Lula na propaganda e no jornalismo eletrônicos*. Comunicação & Sociedade. São Bernardo do Campo: Póscom-Umesp, a 26, 2005, n. 43 1º sem, p. 29-45
- MELGARÉ, Plínio. *Princípios, regras e a tese dos direitos :pontamentos à luz da teoria de Ronald Dworkin* In: Revista de Informação Legislativa Brasília a. 2004, 41 n°163 jul/set. p. 97-112
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004
- MELLO, Nelly Aparecida de; PASQUIS Richard; THERY, Hervé. *L'Amazonie «durable» de Marina Silva*. In: Pour Comprendre le Brésil de Lula. ROLLAND D. et CHASSIN J. (coord.) Paris: L'Harmattan, 2004
- MELO, Celso Antônio. Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 23ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2007
- MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004
- \_\_\_\_\_. *Ação Civil Pública Após 20 Anos: Efetividade e Desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. tomo 2. 5ª ed. Coimbra: Coimbra, 2003
- MONEDIAIRE, Gérard. *L'hypothèse d'un droit du développement durable* In: Les enjeux du développement durable. Patrick Matagne (org.) Paris: L' Harmattan, 2005
- MONTALIVET, Pierre. *Les objectifs de valeur constitutionnelle*. In: Les Cahiers du Conseil constitutionnel, 2006, n° 20. Paris: Dalloz, 2006.  
<http://www.conseilconstitutionnel.fr/cahiers/ccc20/ccc20somm.htm>
- MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. *O Mito do Desenvolvimento Sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema de reprodução de mercadorias*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *La ville durable*. In: Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot. Orléans: Presses Universitaires d'Orléans, 2006. p. 417-430
- \_\_\_\_\_. *Les «grands principes» du Droit de l'environnement et de l'urbanisme*. In: Droit de l'Environnement, 2002 janvier/février n° 95. p. 8-51
- MORATO LEITE, José Rubens. "*Estado de Direito do Ambiente: uma difícil tarefa*". In: MORATO LEITE, J. R. (Org.). Inovações em Direito Ambiental. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000. p. 13-40
- \_\_\_\_\_. *A ação popular no exercício da cidadania ambiental*. Revista de direito ambiental 17/128 janeiro-março/2000. São Paulo: ed. RT, 2000
- \_\_\_\_\_. *Novas tendências e possibilidades do Direito Ambiental no Brasil*. In: WOLKMER A. C. et MORATO LEITE J. R. (org). Os «Novos» Direitos no Brasil: Natureza e Perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2003
- NALINI, José Renato. *Novas perspectivas no Acesso à Justiça*. Revista CEJ, 1997, n° 03 dezembro.  
<http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo08.htm>
- NOBRE, Marcos. *Desenvolvimento Sustentado e problemática ambiental*. Lua nova, 1999, n° 47, p. 137-146
- NOGUEIRA BATISTA JR, Paulo. *Desenvolvimento "light"?* colonne dans le quotidien Folha de São Paulo du 25/01/2007 commentaire <http://congressoemfoco.ig.com.br/Noticia.aspx?id=14947>
- NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. "*Estado ambiental de Direito*". In: Jus Navigandi, 2005, n° 589 fevereiro. <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto>
- OLIVEIRA WALVIS, Célia. Mariza de. *A questão da transposição do rio São Francisco à Luz do Direito e da Jurisprudência*. Anais do XXX Congresso Nacional de procuradores do Estado.

Porto Seguro, Bahia 7-11 Octobre 2007

- OLIVEIRA, Francisco. *Voyage dans l'œil du cyclone: Celso Furtado et le défi de la pensée autoritaire brésilienne*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n° 33-34, p. 149-155
- OLIVEIRA, Leandro dias de. *A ideologia do Desenvolvimento Sustentável: notas para a reflexão*. In: Revista Tamoios (Rio de Janeiro), 2005 vol. 1 n° 2, p. 33-38
- OLIVEIRA, Silvia Menicucci de. *Barreiras não-tarifárias no comércio internacional e direito ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005
- OLLMAN, Bertell. *La Dialectique mise en œuvre: le processus d'abstraction dans la méthode de Marx*. Paris: Syllepse, 2005
- OST, François. *Comment penser la durabilité dans une culture instantanéiste?* In: Le développement durable, de l'utopie au concept. Issy les Moulineaux: Elsevier, 2001. p. 85-96
- \_\_\_\_\_ *La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement*. Revue Droit et Société, 1995, n° 30/31. p. 281-322
- \_\_\_\_\_ *Le temps du droit*. Paris: éd. Odile Jacob, 1999 ou GABORIAU, S. et PAULIAT, H. *Le Temps, la Justice et le Droit*. Limoges: Pulim, 2004
- PAYE, Olivier. *La gouvernance: d'une notion polysémique à un concept politologique*. Revue des Etudes internationales, Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales, volume XXXVI, n°1, mars 2005, pp.13-40
- PEREIRA DA SILVA, Vasco. *Verde Cor de Direito: lições de Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002
- PERREUX, François. *Pour une Philosophie du nouveau développement*. Paris: Aubier, Les Presses de L'UNESCO, 1981
- PINHEIRO DOS SANTOS, Elimar. *Table ronde Une nouvelle voie L'an I de la conscience planétaire*. <http://crdp3-poitiers.org/angely2007/?p=154>
- POCHMANN, Marcio. *Os Ricos no Brasil*. Atlas da Exclusão Social no Brasil - Volume 3. São Paulo: Cortez Editora, 2004.
- POMAR, Wladimir. *Era Vargas: A modernização conservadora*- coleção Retrospectiva do Século XX. São Paulo: Ática, 2001
- PORTANOVA, Rogerio. "Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o Século XXI". In: BENJAMIN, A. H. (Org.). Anais do 6º Congresso Internacional de Direito Ambiental (10 anos da ECO-92: o Direito e o desenvolvimento sustentável). São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde/Imprensa Oficial, 2002. p. 681-694
- PORTELLI, Hugues. *Gramsci et le bloc historique*. Paris: PUF, 1972
- PRIEUR, Michel. *Démocratie et droit de l'environnement et du développement*. Revue Juridique de l'Environnement, 1993, n°1, p. 27-28
- \_\_\_\_\_ *Droit de l'environnement*. Paris: Dalloz, 2004
- \_\_\_\_\_ *Droits de l'homme à l'environnement et développement durable*. 10º Congresso Internacional de Direito Ambiental, 2006, São Paulo
- \_\_\_\_\_ *La charte de l'environnement et la constitution française*. Revista do Direito Ambiental, 2006, ano 11 n° 42 abril-junho, p. 259-271
- \_\_\_\_\_ *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*. Revue Juridique de l'Environnement, 1999, n° spécial, p. 17
- \_\_\_\_\_ *Droit à l'environnement*. Juris Classeur Fasc. 1460, à jour au 21 mai 2007
- QUEIRÓZ, Bleine Caula; BATISTA DE MOURA, Graziella. *Aspectos Ambientais e jurídicos da*

- transposição do rio São Francisco*. III Encontro da ANPPAS 23-26/05/2006 Centro de Convenções Israel Pinheiro Brasília - Distrito Federal.  
[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro3/arquivos/TA513-05032006-212835.PDF](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos/TA513-05032006-212835.PDF)
- QUINAUD PEDRON, Flavio. *Comentários sobre as interpretações de Alexy e Dworkin..* Revista CEJ (Brasília), 2005, n° 30 jul/set, p. 70-80, également <http://www.jf.gov.br/>
- RAMONET, Ignacio. *Le marché contre l'Etat*. In: Les dossiers de la mondialisation, Manière de voir. Le Monde Diplomatique, 2007 janvier-février. <http://www.monde-diplomatique.fr>
- RANDERIA, Shalini. «*Protecting the Rights of Indigenous Communities in the New Architecture of Global Governance: The Interplay of International Institutions and Postcolonial States*», PRADHAN R. (éd.), Legal Pluralism and Unofficial Law in Social, Economic and Political Development. Volume III. Kathmandu: ICNEC, 2002. p.175-189
- RIBAUT, Jean-Pierre. *Environnement, mondialisation, développement durable...et éthique!* In: Pour un Droit commun de l'Environnement - mélanges en l'honneur de Michel Prieur. Paris: Dalloz, 2007. p. 339-346
- RIBEIRO, Darcy. *Sobre o óbvio*. <http://www.consciencia.net/picadinho/sobre-o-obvio.rtf> consulté le 13/05/2008
- RIST, Gilbert. *Le développement: la violence symbolique d'une croissance*. In: Brouillons pour l'avenir. Contributions au débat sur les alternatives», Christian Comelieu (org.) Les Nouveaux Cahiers de l'IUED, Genève, n° 14, Paris: PUF, 2003
- ROBINSON, N. A. *Comparative environmental law: evaluating how legal systems address «sustainable development»*. Environmental Policy and Law, 1997 vol. 27 n° 4, p. 338-345
- ROCHA, Carmen Lucia Antunes. *Os dez anos da Constituição Federal – O poder Judiciário e a construção da democracia no Brasil*. Seminário Democracia e Justiça: O Poder Judiciário na Construção do Estado de Direito (1998: Porto Alegre) Anais. Org: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e Fundação Konrad Adenauer
- ROGALSKI, Michel. *L'Economie du Développement dans la Tourmente de l'Evolution du Monde*, in: Recherches Internationales – Développement(s) n° 72, octobre-décembre 2004, p. 25-29
- ROUQUIÉ, Alain. *Le Brésil au XXIe siècle, naissance d'un nouveau grand*. Paris: Fayard, 2006
- SABOIA João; CARDIM de CARVALHO Fernando J. Celso Furtado e o Século XXI. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2006
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento :includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004
- \_\_\_\_\_ *L'imagination et le savoir: le développement selon Celso Furtado*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n° 33-34, p. 179-183
- \_\_\_\_\_ *Pensando sobre Meio Ambiente na Era do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002
- SAMAGAIO, Florbela. *Desenvolvimento: uma noção entre o imaginário e a realidade*. Revista da Faculdade de Letras: Sociologia, Serie I (Porto, Portugal), 1999, vol. 9, p. 103-146
- SAMPAIO ARRUDA, Plinio. *Rumos do governo: o que mudou depois de Lula?*  
[http://www.desempregozero.org.br/artigos/rumos\\_do\\_governo.php](http://www.desempregozero.org.br/artigos/rumos_do_governo.php)
- SARLET, Ingo Wolf. *A Eficácia dos direitos fundamentais*. 8ªed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007
- SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na constituição federal*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2000
- SCHIVA, Vandana. *Que quiere dizer “sustentable”?* Revista del Sur. Red del tercero Mundo, n° 3 p. 28 -31

- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000
- \_\_\_\_\_. *L'économie au service du développement humain*, in: Alternatives Economiques, Décembre 2005, n° 242, p.77
- SICSÚ, João; DE PAULA, Luiz Fernando; MICHEL Renault. (orgs). *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo: Editora Manole, 2003
- SIEDENBERGER, Dieter Rugard. *Desenvolvimento: ambigüidade de um conceito difuso* In: Desenvolvimento em Questão Editora UNIJUI ano 2 n.3 jan/jun 2004 p. 9-26
- SILVA, Guilherme Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Método, 2004
- SILVA, Ivan Luis da. *Introdução aos Princípios Jurídicos* In: Revista de Informação Legislativa Brasília, 2003 vol.40 n°160 out/dez
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1996
- SILVA, Maria-Beatriz Oliveira da. - *Como sustentar o principio juridico-ambiental do desenvolvimento sustentavel*, in: Anais do II Congresso Internacional Transdisciplinar Ambiente e Direito 19-21 Abril 2005 Porto Alegre, RS PUCRS
- \_\_\_\_\_. *Acesso à Justiça (Ambiental): Uma abordagem a partir das contradições sócio-econômicas e ambientais*. In: 11ème Congrès International de Droit de l'Environnement, 11 Mai 2007, volume 1-teses de profissionais, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de Sao Paulo, 2007. p. 531-544
- SILVEIRA, J.C. da Costa. *Gerações futuras: devir, paradoxo e fundamento*. in 11Congresso Internacional Direito Ambiental Meio Ambiente e Acesso à Justiça: flora reserva legal e APP (São Paulo 27/05-01/06/2007) Vol. 3, p.151-173
- SIOTIS, Glykeria. *Le Développement Durable et le Droit Constitutionnel Hellénique*. In: Pour un Droit commun de l'Environnement –mélanges en l'honneur de Michel Prieur. Paris: Dalloz, 2007. p. 363-378
- SIRVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2003
- SOUZA, Renato Santos de. *Entendendo a Questão Ambiental: Temas de Economia, Política e Gestão do Meio Ambiente*. Santa Cruz do Sul:EDUNISC, 2000
- STIGLITZ, Joseph. Pobreza, *Globalização e Crescimento*. In: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2003. [http://www.obancomundial.org/index.php/content/view\\_folder/2621.htm](http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/2621.htm)
- STRECK, Lênio. *O Controle Externo, Súmulas Vinculantes e Reforma do Judiciário como Condição de democracia*. Seminário Democracia e Justiça: O Poder Judiciário na Construção do Estado de Direito (1998: Porto Alegre) Anais. Org: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e Fundação Konrad Adenauer
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos do direito público*.4º ed. São Paulo: Malheiros, 2000
- TAROZZI, Alberto. *Le développement local face aux défis des processus de globalisation*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1998, n° 33-34, p. 79-81
- TAUTZ, Carlos. *Processo da Conferência do Meio ambiente em nível federal*. In: MAPAS relatório do projeto – outros textos. p 68-76; également <http://www.ibase.br/mapas/>
- TAVARES, Maria da Conceição. *Despedida do debate macroeconômico*. Folha de São Paulo du 19/09/2004, Coluna: Lições Contemporâneas, p. B-2
- \_\_\_\_\_. Conferência introdutória do Seminário “A atualidade do pensamento de Celso Furtado” Senado Federal. Brasília. 24 -25 Novembre 2005
- TEIXEIRA, J.H. Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária,

1991

- TESTART, Jacques. (dir.) *Réflexions pour un monde viable - propositions de la commission française du développement durable (2000-2003)*. Coll. Les Petits Libres n° 50, octobre 2003. Paris: Mille et Une Nuits, 2003
- TIETZMANN e SILVA, José Antônio. *Aspectos Históricos e Prospecção em Direito Ambiental no Brasil* In: SHIMADA KISHI A. S.; TELES DA SILVA. S.; PRADO SOARES, V. (orgs) *Desafios do Direito Ambiental no século XXI estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005
- \_\_\_\_\_. *Vers un droit pour les établissements humains durables*. Thèse doctorale (nouveau régime), Limoges, Université de Limoges/CRIDEAU, sous la direction de Bernard Drobenko, décembre 2007
- TONI, Jackson. *Da empolgação à melancolia: a participação social no planejamento governamental, a experiência do Governo Lula*. Revista Espaço Acadêmico, 2006, n° 64 septembre. <http://www.espacoacademico.com.br/064/64detoni.htm>
- TREILLET, Stéphanie. *Misère de l'anti-développement*. Recherches Internationales, 2004, vol. 2 n° 72 Octobre-Décembre, p. 111-135
- TRINDADE, Antônio Cançado. *O legado da declaração universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos*. In: JÚNIOR, A. do Amaral, MOISÉS, C. Perrone (org). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Edusp, 1999
- UMOZORIKE, Oji. *Derechos humanos y desarrollo*. <http://www.unesco.org/issj/rics158/umozurikespa.html>
- VALLÉE, Anne. *Économie de l'Environnement*. Paris: Editions du Seuil, 2002
- VAN LANG, A. *Droit de l'Environnement*. Paris: PUF, 2007
- VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio. Módulo 1 da Disciplina de Introdução ao Dbireito Ambiental de Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental Lato Censo em Direito Ambiental e Políticas Públicas da UNIFAP [http://www.unifap.br/ppgdapp/biblioteca/principios\\_direito.pdf](http://www.unifap.br/ppgdapp/biblioteca/principios_direito.pdf)
- VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005
- \_\_\_\_\_. *O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento*. Estudos Avançados, 2001, vol. 15, n° 43 Set/Dez, p. 104-119
- VENDRAMINI S. M. Machado; ALVES O. Santos. A reconstrução de relação homem/meio ambiente visando à sadia qualidade de vida. Revista de Direito Ambiental, 2006, n°42 11 abril-junho. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2006. p.162-207
- VIZENTINI, Paulo. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRG, 1998
- VOISENET, Jacques. *Histoire d'une idée: de l'écologie au développement durable*. Paris: PUF, 2005. p. 7-22
- WINTER, Gerd. *A Natureza jurídica dos princípios ambientais em direito internacional, direito da comunidade européia e direito nacional*. In: SHIMADA KISHI A.S., TELES DA SILVA. S.; PRADO SOARES, V. (orgs) *Desafios do Direito Ambiental no século XXI estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 120-150
- WOLKMER, Antônio Carlos. *Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos «novos» direitos*. In: WOLKMER A. C. et MORATO LEITE J. R. (org). *Os «Novos» Direitos no Brasil: Natureza e Perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 1-30
- \_\_\_\_\_. *Pluralismo Jurídico –fundamentos de uma nova cultura do Direito*. São Paulo, Revista dos tribunais, 2001

**TEXTES LEGISLATIFS ET AUTRES DOCUMENTS JURIDIQUES NATIONAUX OU  
INTERNATIONAUX CITES**

ADI/3540/STF- Mesure d'urgence en action directe d'inconstitutionnalité (Br)

Arrêt du Conseil d'Etat du 19 juin (Fr)

Avis consultatif du 8 juillet 1996 de la Cour Internationale de Justice- Licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires

Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, relative aux droits de la femme en Afrique adoptée à Maputo 11 juillet 2003

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981

Charte de l'Environnement. Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars (Fr)

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000.

Code de défense du consommateur -loi 8078 du 11 septembre de 1990(Br)

Code forestier -loi 4771 du 15.9.1965 (Br)

Code français de l'environnement

Constitution Brésilienne de 1988

Constitution Française de 1958

Convention d'Aarhus de 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

Convention pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture de 19 mars 1902 (Fr)

Décision du Conseil Constitutionnel n°2005-514 DC - 28 avril 2005 (Fr)

Décision du Conseil Constitutionnel n°82-141 DC - 27 juillet 1982(Fr)

Décision du Conseil constitutionnel n°86-217 DC - 18 septembre 1986(Fr)

Décisions du Conseil constitutionnel n°86-210 DC - du 29 juillet 1986(Fr)

Déclaration de Copenhague de 1995

Déclaration de Johannesburg sur le développement durable du 2-4 septembre 2002

Déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 3-14 juin 1992

Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972

Déclaration du Millénaire septembre 2000

Déclaration et le Programme d'action de Vienne du 25 juin 1993

Déclaration sur le droit au développement du 4 décembre 1986

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948

Décret 2.829 du 29 Octobre 1998 qui règlemente le PPA (Br)

Décret n°4297 du 10 juillet 2002 qui établit les critères de Zonage Ecologico Economique (Br)

Décret présidentiel du 3 février 2004 créant le CPDS (Br)

Directive Européenne 2002/95 CE ROHS

Directive Européenne 2002/96 CE DEE

Loi 1.060 du 5/2/1950 Etablit les normes pour l'assistance judiciaire gratuite (Br)

Loi 10.259 du 12/07/2001 relative à l'institution des Juridictions Spéciales Civiles et Criminelles dans le cadre de la Justice Fédérale (Br)

Loi 10.650, du 16/04/2003 Dispose sur l'accès public aux données et informations existantes dans les organes et entités faisant partie du SISNAMA (Loi d'Information sur l'Environnement) (Br)

Loi 10.933 du 11 août 2004 qui institue le Plan Pluriannuel pour le quadriennat 2004-2007

Loi 11.105 du 24 mars 2005 qui établit les normes d'assurance et les mécanismes de contrôle des activités qui concernent les organismes génétiquement modifiés – OGM et leurs dérivés, crée le Conseil National de Biosécurité – CNBS, restructure la Commission Technique Nationale de Biosécurité – CTNBio, et organise la Politique Nationale de Biosécurité – PNB (Br)

Loi 11.284 du 2 mars 2006 organise la gestion des forêts publiques pour la production durable, institue, dans la structure du Ministère de l'Environnement, le Service Forestier Brésilien - SFB; crée le Fonds National de Développement Forestier - FNDF (Br)

Loi 11.428 du 22 décembre 2006 relative à l'utilisation et la protection de la végétation native de l'écosystème de la Mata Atlântica (Forêt Atlantique) (Br)

Loi 5.197 du 3 janvier 1967 relative à la protection de la faune (Br)

Loi 6.938, du 31 août 1981 relative à la Politique Nationale de l'Environnement

Loi 7.347 de 24 juillet 1985 ordonne l'action civile publique de responsabilité pour les dommages causés à l'environnement, aux biens et droits de valeur artistique, esthétique, historique, touristique et paysager - Loi d'action civile publique (Br)

Loi 8.080 de 19 septembre 1990 relative aux conditions nécessaires pour la promotion, la protection et le recouvrement de la santé, avec l'organisation et le fonctionnement des services correspondants (Loi organique de la santé, Br)

Loi 9.099 du 26 septembre 1995 relative à la création de juridictions spéciales, civiles et criminelles

Loi 9.433 du 08 janvier 1997 institue la Politique Nationale des Ressources Hydriques et crée le Système National de Gestion des Ressources Hydriques (Br)

Loi 9.709 du 18 novembre 1998 qui règlemente sur le plébiscite, le référendum et l'initiative populaire (Br)

Loi complémentaire n° 80 du 12 janvier 1994 organise l'Assistance Judiciaire de l'Union, du District Fédéral et de ses Territoires et prescrit des normes générales pour son organisation dans les Etats

Loi d'Orientations Budgétaires LDO (Loi des Directrices Budgétaires) (Br)

Loi n°2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques - NRE (Fr)

- Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (Fr)
- Loi n°6.607, du 07 décembre 1978 qui déclare le Pau-Brasil arbre national (Br)
- Loi n°9.795, du 27 avril 1999 relative à l'éducation à l'environnement et institue une Politique Nationale d'Education à l'Environnement - Loi d'éducation à l'environnement (Br)
- Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement - Loi Barnier (Fr)
- Loi n°10933, du 11 août 2004 qui dispose sur le PPA 2004-2007 (Br)
- Loi n°2005-178 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations des politiques énergétiques (Fr)
- Nouveau Code sur les marchés publics.- DEEE. décret relatif à la composition des équipements électriques et électroniques et à l'élimination des déchets issus de ces équipements. (Fr/CE)
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966
- Projet de loi complémentaire pour l'application de l'article 23 de la Constitution Fédérale (Br)
- Protocole de San Salvador du 17 novembre de 1988
- Résolution 237/97 du CONAMA, prescrit que la publicité du EIA/RIMA (Br)
- Résolution 4, XXXIII de la Commission des Droits de l'Homme (ONU)
- Résolution du Parlement européen du 4 septembre 2007 soft law
- Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997
- Traité de Maastricht- traité sur l'Union européenne (TUE) du 7 février 1992

**PLANS, PROGRAMMES, RAPPORTS ET AUTRES DOCUMENTS**

Agenda 21 brésilien

Agenda 21 globale

Bilan Stratégique pour le développement durable en Région Méditerranéenne. 2001.  
PNUE/PAN Athènes/Grèce

Charte de Pero Vaz de Caminha au Roi D. Manuel

Charte de São Paulo 2007

Communication de la Commission au Conseil européen - Partenariat d'intégration - Une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'UE - Cardiff - Juin 1998

Communication de la Commission au Conseil européen - Partenariat d'intégration - Une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'UE - Cardiff - Juin 1998

Lettre aux Brésiliens

Note d'information sur la situation politique et économique du Brésil

Orientation stratégique de gouvernement p/PPA

Orientations du Ministère de l'Environnement (MMA) pour l'élaboration du PPA 2008-2011

Orientations stratégiques pour le PPA 2008-2011

Plan National des Ressources Hydriques

Plan Pluriannuel 2004-2007

Programme de gouvernement 2002 de la coalition Lula Président

Programme de gouvernement pour l'environnement «Meio Ambiente e Qualidade de Vida»

Programme sectoriel 2007-2010 pur l'environnement

Proposition de Résolution d'indicateurs d'application et de respect des normes

Protocole Vert Brésil

Rapport 2004-0031-01 juillet 2005.

Rapport Brundtland

Rapport de Gestion 2003-2006 – Politique environnementale intégrée

Rapport de Gestion Renforcement du SISNAMA 2003-2006

Rapport de l'IBOPE

Rapport du MAPAS avec les «initiatives de participation du gouvernement Lula»

Rapport Gouvernance et Développement de la Banque Mondiale, 1992

Rapport officiel du panel de citoyens

Rapport Projet Pilote sur Indicateurs de l'application et du respect de la norme environnementale pour l'air, l'eau et la végétation au Brésil

Rapport Public Conseil d'Etat de la République Française 2006, Jurisprudence et avis de 2005, Sécurité juridique et complexité du Droit

Rapport sur le Développement Humain, 2003

Rapports d'évaluation du PPA

Rapports de gestion 2003-2006 présentés par le MMA,

**ENTREVUES, DEPECHEES ET ARTICLES DE PRESSE:**

- BURSZTYN, Marcel. *Um desenvolvimento sustentável é possível*. Entretien particulier accordé en l'Institut Humanitas da UNISINOS le 06/11/2006.  
[http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com\\_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=1468](http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=1468)
- FURTADO, Celso. *O Brasil do século XX* - Entrevista concedida a Eduardo Pereira Nunes. in: Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 24/11/2003. p. 11-24
- FURTADO, Celso. *Receita para o crescimento*. In: Entrevista A Alvaro Kassar, Jornal da Unicamp. 27 Setembro 2004. p.3
- FURTADO, Celso. *Reproduction de l'entrevue publiée dans Rumos do Desenvolvimento, 1996*, julho nº 125, Jornal dos Economistas, 2006, 8 nº 88
- FURTADO, Celso. *Sans science sociale, l'économie est pure algèbre*. Entrevue accordée à la revue Nossa História, 2004, Ano 1 nº 12 et publiée également sur <http://www.nossahistoria.net>
- GASNIER, A. Figure de l'écologie, Marina Silva quitte le gouvernement brésilien. Le Monde, Paris, 15/05/2008. International. p 5. NB: contrairement à la conclusion de l'article, Gilberto Gil n'est pas le seul ministre du premier mandat, Tarso Genro, par exemple, est ministre de la Justice (après avoir été celui de l'Education)
- LANGONI, Claudio. Evaluation de la politique de l'environnement du premier mandat du gouvernement Lula. Brasilia 29/11/2003; 08/05/2006. Deux entrevues exclusives accordées à Maria-Beatriz Oliveira da SILVA pour l'élaboration de cette thèse.
- LEROY, J.-P. «*Não vejo condição, no contexto atual, de barrar o avanço da destruição ambiental*». Entretien accordé à l'Agence Carta Maior et publié le 15/11/2006.  
[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=12840](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=12840) consulté le 05/02/2007
- POCHMANN, Marcio. *Temos um silêncio de cemitério no país*. Entretien avec Denilson Cajazeiro, publiée sur le site Vermelho le 25/04/2005, <http://www.vermelho.org.br>
- REBELLE, Bruno. *Le Développement durable est éminemment de gauche. Développement durable dès maintenant?* L'Humanité Dimanche, Num. Spec. Juillet 2007, p. 12
- SACHS, Ignacy. *Une civilisation de l'être* – entretien avec Ignacy Sachs in: Les Nouveaux utopistes du développement durable (dirigé par Anne-Marie Ducroux)– Collections Mutations nº 216. Paris: Éditions Autrement, 2002
- SILVA, Marina. *La nouvelle ministre de l'Environnement (entretien)*. In: Lula, le Parti des Travailleurs du Brésil et l'Environnement. Les Cahiers de la Transnationale. p.6 réalisé par P. Farbiaz et H. dos Santos, <http://lesverts.fr/IMG/pdf/lula.pdf>
- TAVARES, M. da C. *O planejamento democrático foi substituído por um Estado autoritário* Extrait d'un témoignage à Radiobras à l'occasion des 40 ans du coup d'état militaire au Brésil.  
[http://www.radiobras.gov.br/especiais/Golpe64/golpe64\\_conceicao.htm](http://www.radiobras.gov.br/especiais/Golpe64/golpe64_conceicao.htm),

**DICIONNAIRES:**

ABBGNANO, N. *Dicionário de Filosofia*. Martins Fontes: São Paulo, 2000. p.241

BOTTIN, Delfina. *Pequeno Dicionário Português/Francês – Francês/Português*. Paris: Larousse, 2001

CABRILLAC, Rémi. *Dictionnaire du vocabulaire juridique*. Paris: ed. Juris Classeur, 2004

EVENO, Bertrand. *Petit Larousse, grand format, 1998, en couleurs*. Paris: Larousse, 1997

GUILLIEN, Raymond; VINCENT, Jean. *Lexique: Termes Juridiques*. Paris: Dalloz, 1995

HOUAISS, Antônio. *Minidicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001

SALMON, J. *Dictionnaire de droit international public*. Bruxelles: Bruylant, 2001

*Lexilogos*. [http://www.lexilogos.com/francais\\_langue\\_dictionnaires.htm](http://www.lexilogos.com/francais_langue_dictionnaires.htm)

*Dictionnaire du Développement durable*

<http://www.planetecologie.org/JOBOURG/Francais/dictionnaire.html>

*Centre National de ressources textuelles et lexicales* <http://www.cnrtl.fr>

*Biblio concept* <http://www.biblioconcept.com>

## LISTES DE SITES INTERNET CONSULTÉS

### Institutions

#### Organisations Internationales

Banque Mondiale, <http://www.bancomundial.org/>  
 BVS Panaftosa, <http://bvs.panaftosa.org.br/>  
 Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme, <http://www.cidh.org/french.htm>  
 Conseil de l'Europe, <http://www.coe.int/DefaultFR.asp>  
 Cour International de Justice, <http://www.icj-cij.org/>  
 Nations-Unies au Brésil, <http://www.onu-brasil.org.br/>  
 ONU, <http://www.un.org/>  
 ONU - Haut-Commissariat au Réfugiés, <http://www.ohchr.org/>  
 ONU - Service de Liaison non Gouvernemental, <http://www.un-ngls.org/>  
 OIT - Organisation International du Travail, <http://www.ilo.org/public/french/>  
 Parlement Européen, <http://www.europarl.europa.eu/>  
 PNUD Progr.des Nations Unies pour le Développement, <http://www.undp.org/french/>  
 UNESCO, <http://www.unesco.org/>  
 Commission Européenne, <http://ec.europa.eu/>

#### Brésil

Ambassade du Brésil en France, <http://www.bresil.org>  
 Armée du Brésil - Département de l'Enseignement, <http://www.ensino.eb.br/>  
 BNDS Banco Nacional de Desenvolvimento Social, <http://www.bndes.gov.br>  
 Chambre des Députés, <http://www2.camara.gov.br>  
 Instituto Brasil PNUMA, <http://www.brasilpnuma.org.br/>  
 Justice Fédérale, <http://www.jf.jus.br/>  
 Ministère de l'Environnement, <http://www.mma.gov.br>  
 Ministère de l'Intégration Nationale, <http://www.mi.gov.br/>  
 Ministère de la Planification, [http://www.planobrasil.gov.br/texto\\_base.asp](http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp)  
 Présidence de la République, <http://www.planalto.gov.br/>  
 Présidence de la République, Législation, <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>  
 Radio Brésil, <http://www.radiobras.gov.br/>  
 Supremo Tribunal Federal, <http://www.stf.gov.br>

#### France

Assemblée Nationale, <http://www.assemblee-nationale.fr>  
 Conseil Constitutionnel, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>  
 Conseil d'Etat, <http://wwwwb.conseil-etat.fr>  
 Cour de Cassation, <http://www.courdecassation.fr/>  
 Ministère de l'Ecologie, <http://www.ecologie.gouv.fr>  
 Ministère des Affaires Etrangères, <http://www.diplomatie.gouv.fr>  
 Ministère des Finances - DREE, <http://www.dree.org/>

## Organismes de Recherche

### Brésil

Centre de Recherche et de Documentation d'Histoire Contemporaine du Brésil (FGV),  
<http://www.cpdoc.fgv.br/>

Centre International Celso Furtado, <http://www.centrocelsofurtado.org.br/>

Centre d'Etudes en Soutenabilité de la FGV, <http://www.ces.fgvsp.br/>

Ibase - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, <http://www.ibase.br/>

IBOPE, <http://www.ibope.com.br/>

INESC - Institut d'Etudes SocioEconômiques, <http://www.inesc.org.br>

Institut de Droit pour une Planète Verte, <http://www.planetaverde.org/>

Institut Humanitas de l'Université UNISINOS, <http://www.unisinós.br/ihu>

Institut Brésilien d'Analyses Sociales et Economiques – MAPAS, <http://www.ibase.br/mapas/>

Institut Brésilien de Géographie et de Statistique – IBGE, <http://www.ibge.gov.br/>

ISER, Institut d'Etudes de la Religion, <http://www.iser.org.br>

SIGPlan Système d'Informations de Gestion et de Planification, <http://www.sigplan.gov.br/>

UNICAMP - Université Fédérale de Campinas, <http://www.unicamp.br/>

UNIFAP - Université Fédérale de l'AMAPA, <http://www.unifap.br/>

Université Fédérale de Santa Catarina – Centre de Communications, <http://www.cce.ufsc.br/>

### Canada

Centre de Recherche pour le développement international, <http://www.idrc.ca/>

Université de Montréal, Faculté de Droit, <http://www.droit.umontreal.ca/>

### France

GRIDAUH, <http://www.gridauh.fr/>

CNRS, Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales,

<http://www.cnrtl.fr/etymologie/>

CNRS, Département Scientifique Environnement et Développement Durable,

<http://www.cnrs.fr/edd>

Collège de France, <http://www.college-de-france.fr/>

Institut du développement durable et relations internationales, <http://www.iddri.org/>

Institut Français de la Biodiversité, <http://www.gis-ifb.org>

L'Institut de Recherche pour le Développement, <http://www.ird.fr/>

### International

CETIM, <http://www.cetim.ch>

Trans National Institute (Hollande), <http://www.tni.org/>

CEPAL, <http://www.eclac.org/>

### Associations

#### Brésil

Association Brésilienne du Ministère Public de l'Environnement,

<http://www.abrampa.org.br/default.asp>

Association Nacional de PostGraduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, <http://www.anppas.org.br>  
 Congrès des Procureurs, <http://www.congressoprocuradores.com.br/>  
 Conservation Internationale Brésil, <http://www.conservation.org.br/>  
 Contrôle Populaire, <http://www.controlepopular.org.br/>  
 Forum des Entités Nationales sur les Droits de l'Homme, <http://www.direitos.org.br/>  
 Fondation Perseu Abramo, <http://www2.fpa.org.br>  
 Grito dos Excluidos, <http://www.gritodosexcluidos.com.br/>  
 Mouvement Emploi Zero, <http://www.desempregozero.org.br/>  
 Sistema da Federação de Industrias das do Estado do Ceara, <http://www.sfiec.org.br/>  
 WWF Brasil, <http://www.wwf.org.br/>

### France

Au-delà du Développement Durable, <http://www.audeladudeveloppement.org/>  
 Encyclopédie Numérique des Droits de l'Homme, <http://www.droitsdelhomme-france.org>

### International

Association Internet pour la Promotion des Droits de l'Homme, <http://www.aidh.org/>  
 Commission Internationale des Juristes, <http://www.icj.org/>

### Informations

#### Allemagne

Krisis, <http://www.krisis.org>

#### Belgique

Clip Moniteur, <http://www.staatsbladclip.be/>

#### Brésil

Agência Brasil de Comunicações, <http://www.agenciabrasil.gov.br>  
 Carta Maior, <http://www.cartamaior.com.br/>  
 Congresso em Foco, <http://congressoemfoco.ig.com.br/>  
 Consciencia Net, <http://www.consciencia.net/>  
 Consultor Jurídico, <http://www.conjur.com.br>  
 DireitoNet, <http://www.direitonet.com.br/>  
 Droits de l'Homme Net, <http://www.dhnet.org.br/>  
 Folha de Sao Paulo, <http://www.folha.com.br/>  
 Globo, <http://g1.globo.com/>  
 Globo, Juridica, <http://www.juridica.com.br/>  
 InterRedes - Droit et Politique, <http://www.inter-redes.org.br/>  
 Jus Navegandi – doutrina jurídica, <http://jus2.uol.com.br/>  
 Mundo Juridico, <http://www.mundojuridico.adv.br>  
 Planète Porto Alegre, <http://www.portoalegre2003.org/>  
 Portail de l'Environnement, <http://www.portaldomeioambiente.org.br/>  
 Resistir.Info, <http://resistir.info>

Resumen LatinoAmericano, <http://www.resumenlatinoamericano.org>  
Revista CEJ, Justice Fédérale,  
<http://www.jf.jus.br/portal/publicacao/engine.wsp?tmp.area=113>  
Revista de Direito Chambre des Conseillers Municipaux de Rio de Janeiro,  
<http://www.camara.rj.gov.br/>  
Revista Diálogo Jurídico, <http://www.direitopublico.com.br/Revista.asp>  
Revista Espaço Acadêmico, <http://www.espacoacademico.com.br/>  
Vermelho, <http://www.vermelho.org.br>

### France

Biblioconcept, <http://www.biblioconcept.com/>  
Cahiers du Conseil Constitutionnel, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/>  
Colloques et Conférences Télé, <http://www.canalc2.tv/>  
Développement Durable, <http://dvpmtdurable.blogspot.com/>  
La Documentation Française, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/>  
Le Monde Diplomatique, <http://www.monde-diplomatique.fr>  
Législation Française, <http://www.legifrance.gouv.fr/>  
Lexicologos, [http://www.lexilogos.com/francais\\_langue\\_dictionnaires.htm](http://www.lexilogos.com/francais_langue_dictionnaires.htm)  
Wikisource, <http://fr.wikisource.org/>

**ANNEXES**

**ANNEXE I: ART. 225 DE LA CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE FEDERATIVE DU BRESIL \***

Art. 225. Chacun a droit à un environnement écologiquement équilibré, bien à l'usage commun du peuple et essentiel à une saine qualité de vie; le devoir de le défendre et de le préserver au bénéfice des générations présentes et futures incombe à la puissance publique et à la collectivité.

§ 1°. Pour assurer le caractère effectif de ce droit, il appartient à la puissance publique:

I - de préserver et restaurer les processus écologiques essentiels et de pourvoir à une gestion écologique des espaces et des éco-systèmes;

II - de préserver la diversité et l'intégrité du patrimoine génétique du pays et de surveiller les entités qui se consacrent à la recherche et à la manipulation du matériel génétique;

III - de définir, dans toutes les Unités de la Fédération, les espaces territoriaux et leurs éléments constitutifs qui doivent être spécialement protégés, leur modification ou suppression ne pouvant être autorisée que par la loi; toute utilisation menaçant les caractéristiques pour lesquelles ces espaces ont été déclarés zone protégée est interdite;

IV - d'exiger, selon les formes de la loi, pour toute installation de chantier ou d'activité pouvant entraîner une dégradation significative de l'environnement, une étude préalable sur les incidences écologiques, qui est publiée;

V - de contrôler la production, la commercialisation et l'emploi de techniques, de méthodes ou de substances qui comportent un risque pour la vie, la qualité de la vie et l'environnement;

VI - de promouvoir l'éducation écologique à tous les niveaux d'enseignement et la prise de conscience du public en ce qui concerne la préservation de l'environnement;

VII - de protéger la faune et la flore; sont interdites, selon les formes de la loi, les pratiques qui mettent en danger leur fonction écologique, provoquent l'extinction d'espèces ou soumettent les animaux à des traitements cruels.

§ 2°. Quiconque exploite des ressources minérales est tenu de restaurer l'environnement dégradé en utilisant la solution technique exigée par l'organe public compétent, selon les formes de la loi.

§ 3°. Les conduites et activités considérées comme lésant l'environnement exposent les auteurs d'infraction, personnes physiques ou morales, aux sanctions pénales et administratives, sans préjudice de l'obligation de réparer les dommages causés.

§ 4°. La forêt amazonienne brésilienne, la forêt littorale atlantique, la Serra do Mar, le Pantanal du Mato Grosso et la zone côtière constituent un patrimoine national; leur utilisation se fait selon les formes de la loi et dans des conditions garantissant la préservation de l'environnement, y compris en ce qui concerne l'usage des ressources naturelles.

§ 5°. Les terres publiques inoccupées ou récupérées par les Etats à la suite d'actions discriminatoires sont indisponibles dès lors qu'elles sont nécessaires à la protection des écosystèmes naturels.

§ 6°. La localisation des usines qui utilisent des réacteurs nucléaires est définie par une loi fédérale, faute de quoi elles ne peuvent être installées

\*Traduction de l'Ambassade du Brésil en France

<http://www.bresil.org/images/stories/ambassade-documents/le-bresil-politique-constitution.pdf>

**ANNEXE II – INDEX DU PROGRAMME DE GOUVERNEMENT 2002 - CAHIER ENVIRONNEMENT  
ET QUALITE DE VIE**

Programme de gouvernement 2002  
Coalition Lula Président (PT, PCdoB, PL, PMN, PCB)  
Environnement et Qualité de Vie au Brésil

**SOMMAIRE**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Présentation .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>I. Introduction .....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>II. La Crise environnemental au Brésil.....</b>                                     | <b>9</b>  |
| <b>III. Politique socio-environnementale du gouvernement Lula.....</b>                 | <b>12</b> |
| Ministère de l'Environnement.....  | 14        |
| Priorité pour l'eau.....   | 14        |
| Sanitation de l'environnement.....   | 15        |
| Objectifs prioritaires de la politique nationale de sanitation de l'environnement..... | 16        |
| Conservation des ressources naturelles et écosystèmes.....                             | 17        |
| Forêts.....  | 18        |
| Mata Atlântica .....   | 18        |
| Biodiversité .....   | 19        |
| Catinga et Semi-aride.....   | 20        |
| Cerrado .....  | 22        |
| Pantanal .....   | 22        |
| Mer et zone côtière.....   | 23        |
| Ressources minérales.....  | 24        |
| Altérations du climat.....   | 24        |
| Désertification.....   | 25        |
| Sources alternatives pour le financement de la politique socio-environnementale.....   | 26        |
| <b>IV. Proposition d'intégration avec d'autres politiques .....</b>                    | <b>26</b> |
| Réforme agraire .....  | 26        |
| Agriculture .....  | 27        |
| Organismes Transgéniques.....  | 28        |
| Politique urbaine.....   | 28        |
| Mobilité soutenable.....   | 29        |
| Politique industrielle.....  | 30        |
| Energie.....   | 30        |
| Tourisme .....   | 31        |
| Science et technologie au service de la qualité de l'environnement.....                | 31        |
| Education à l'Environnement.....   | 31        |
| <b>Abbreviations.....</b>  | <b>32</b> |

## ANNEXE II – INDEX DU PROGRAMME DE GOUVERNEMENT 2002 – DOCUMENT GENERAL

Programa de Governo 2002  
Coalition Lula Presidente  
Un Brésil pour Tous

**Index**

|  |    |
|--|----|
| <b>Croissance, Emploi et Inclusion Sociale</b>                                   |    |
| Introduction .....   | 2  |
| Politique Extérieure pour l'Intégration Régionale et la Négociation Globale..... | 6  |
| Le Défi est d'avoir une Economie moins Vulnérable.....                           | 10 |
| Mobilisation pour la Production et pou l'Emploi.....                             | 12 |
| Inclusion Sociale avec Justice Environnementale.....                             | 14 |
| Education et Culture pour Renforcer la Cohésion du Pays.....                     | 14 |
| Programme de Réformes .....  | 16 |
| · Réforme Fiscale .....  | 16 |
| · Réforme de la Prévoyance.....  | 17 |
| · Réforme Agraire .....  | 21 |
| · Réforme du Travail.....  | 22 |
| · Réforme Politique .....  | 24 |
| <b>Développement, Distribution du Revenu et Stabilité</b>                        |    |
| L'Héritage Economique.....   | 26 |
| L'Héritage Social .....  | 28 |
| Le Social comme Axe de Développement.....  | 30 |
| Le Renforcement de l'Economie Nationale.....                                     | 32 |
| La Dynamique du Nouveau Modèle.....  | 34 |
| La Politique Industrielle du Nouveau Modèle.....                                 | 35 |
| La Transition vers le Nouveau Modèle a pour Cible la Croissance.....             | 38 |
| <b>Inclusion Sociale</b>   |    |
| La Politique de Garantie de Revenu Minimum.....                                  | 41 |
| Le Programme de Combat contre la Faim.....                                       | 43 |
| La Politique d'Education.....  | 44 |
| Une Nouvelle Politique d'Education.....  | 46 |
| La Politique de Santé.....   | 46 |
| La Politique d'Assistance Sociale.....   | 51 |
| <b>Infrastructure et Développement Durable</b>                                   |    |
| Objectifs prioritaires Généraux.....   | 53 |
| Sources de Financement.....  | 54 |
| Nouvelle Politique Nationale de Développement Régional.....                      | 56 |
| Reconstruction des Villes et Développement Urbain.....                           | 58 |
| Projet Habitat.....  | 60 |
| Mobilité Urbaine.....  | 61 |
| Transports .....   | 62 |
| Politiques environnementales, Sanitation et Environnement.....                   | 63 |
| Ressources Hydriques .....   | 64 |
| Energie.....   | 65 |
| Secteur Electrique.....  | 65 |
| Secteur Pétrolier .....  | 68 |
| Alcool Combustible.....  | 69 |
| Technologie de l'Information .....   | 69 |
| Politique de l'Infrastructure de Communication et Télécommunications.....        | 71 |
| <b>Auteurs</b> .....   | 72 |

## ANNEXE IV. EXTRAITS DU SOMMAIRE DU PLAN PLURIANNUEL 2004-2007

## PLAN PLURIANNUEL 2004-2007

## ORIENTATION STRATÉGIQUE DE GOUVERNEMENT

UN BRÉSIL POUR TOUS: CROISSANCE SOUTENABLE, EMPLOI ET INCLUSION  
SOCIALE<http://www.planobrasil.gov.br/>

## ÍNDICE GENERAL

|  |    |
|--|----|
| I – UN NOUVEAU BRÉSIL EST POSSIBLE.....                                | 3  |
| II – DU COURT AU LONG TERME.....                                       | 6  |
| III – PRINCIPES POUR LA DÉFINITION DE PRIORITÉS.....                   | 8  |
| IV – LA DYNAMIQUE DE LA CROISSANCE POUR LA CONSOMMATION DE MASSE.....  | 15 |
| V – LA STRATÉGIE DU DÉVELOPPEMENT ET SES DIMENSIONS: UNE SYNTHÈSE..... | 18 |

## INDEX DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT

|  |    |
|--|----|
| V - LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ET SES DIMENSIONS: UNE SYNTHÈSE..... | 18 |
| V.1 – DIMENSION SOCIALE.....   | 18 |
| V.2 – DIMENSION ÉCONOMIQUE.....  | 20 |
| V.3 - DIMENSION RÉGIONALE.....   | 22 |
| V.4 – DIMENSION ENVIRONNEMENTALE.....                                  | 24 |
| V.5 – DIMENSION DÉMOCRATIQUE.....                                      | 26 |

**ANNEXE V QUESTIONNAIRE SOUMIS AUX DELEGUES A LA IIEME CONFERENCE NATIONALE  
DE L'ENVIRONNEMENT**

**PROFIL DES DELEGUES DE LA II CNMA**

Enquêteur : \_\_\_\_\_ Jour \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

A) Quelle est votre ville? \_\_\_\_\_ B)  
Etat? \_\_\_\_\_

C) Délégué du Secteur: 1.( ) Société Civile 2.( )  
Entreprise 3.( ) Gouvernemental

D) Avez-vous participé à la 1<sup>er</sup> Conférence National  
de l'Environnement en 2003 ?

1. ( ) Oui  
2. ( ) Non

1) Sexe: (observer, sans demander)

1. ( ) Masculin  
2. ( ) Féminin

2) Quel est votre âge ? \_\_\_\_ ans. 99. ( ) NR

3) Quelle est votre profession ?  
\_\_\_\_\_ 99. ( ) NR

4) Quel est son niveau de scolarité?

1. ( ) Sans instruction  
2. ( ) Jusqu'à la fin du primaire  
3. ( ) Jusqu'à la fin du collège  
4. ( ) Lycée incomplet  
5. ( ) Lycée complet  
6. ( ) Supérieur (incomplet)  
7. ( ) Supérieur (complet)  
9. ( ) NR

5) Quel est votre secteur d'activité:

1. ( ) ONG's (organisations non gouvernementales)  
2. ( ) Mouvement Syndical  
3. ( ) Mouvement Social  
4. ( ) Entreprise  
5. ( ) Gouvernemental  
6. ( ) Communauté scientifique  
7. ( ) Peuples indigènes  
8. ( ) Collectif de jeunesse pour l'environnement  
9. ( ) Communautés traditionnelles  
9. ( ) Quilombos  
10. ( ) autres: \_\_\_\_\_  
99. ( ) NR

6) Depuis combien de temps agissez-vous dans le  
domaine socio-environnemental?

1. ( ) Depuis les préparatifs de la I/II CNMA  
2. ( ) Il y a moins d'1 (un) an

3. ( ) Entre 1 (un) et 5 (cinq) ans  
4. ( ) Entre 5 (cinq) et 10 (dix) ans  
5. ( ) Il y a plus de 10 (dix) ans  
6. ( ) Ne sait pas /NR

**PERCEPTION DE PROBLEMES**

1) Désigne le problème PRINCIPAL du Brésil  
d'aujourd'hui ?  
\_\_\_\_\_

2) Pourriez-vous citer 3 des problèmes  
environnementaux GLOBAUX de cette liste que  
vous considérez plus importants:

(CARTON 1)

1. ( ) Diminution de la couche d'ozone  
2. ( ) Déforestation  
3. ( ) Pollution des mers  
4. ( ) Pollution de fleuves, lacs et autres sources  
d'eau  
5. ( ) Pluie acide  
6. ( ) Pollution de l'air  
7. ( ) Augmentation du volume d'ordures  
8. ( ) Changements de climat  
9. ( ) Extinction d'espèces d'animaux ou de plantes  
10. ( ) Désertification  
11. ( ) Effet de serre  
12. ( ) Perte de Biodiversité  
13. ( ) Autres: \_\_\_\_\_  
98. ( ) Aucun de ceux-la  
99. ( ) Ne sait pas/N'a pas d'opinion

3) Pensant maintenant aux PROBLEMES  
ENVIRONNEMENTAUX BRESILIENS, citez les  
3 problèmes les plus graves. (CARTON 2)

1. ( ) Pollution de l'Air (émission de polluant)  
2. ( ) Destruction des mangroves et dunes  
3. ( ) Manque de tout à l'égout  
4. ( ) Pollution des plages  
5. ( ) Pollution sonore  
6. ( ) Brulis  
7. ( ) Pollution par les produits agrototoxiques  
8. ( ) Pollution des mers et fleuves  
9. ( ) Déforestation de l'Amazonie  
10. ( ) Pollution industrielle  
11. ( ) Sécheresse  
12. ( ) Perte de Biodiversité  
13. ( ) Ordures urbaines  
14. ( ) Perte de sources  
15. ( ) Dégradation des berges  
16. ( ) Autres: \_\_\_\_\_  
98. ( ) Aucun de ceux-la  
99. ( ) Ne sait pas/N'a pas d'opinion

4) Pensant maintenant aux PROBLEMES ENVIRONNEMENTAUX DE LA LOCALITE OU VOUS VIVEZ OU TRAVAILLEZ, citez les 3 problèmes les plus graves. (CARTON 3)

1.  Augmentation des inondations
2.  Climat toujours plus chaud
3.  Toujours moins de pluie
4.  Fleuves et mers toujours plus pollués
5.  Augmentation de la quantité d'insectes et de parasites
6.  Conditions insalubres sur le lieu de travail
7.  Habitation exposée à un risque environnemental
8.  Manque de tout à l'égout
9.  Augmentation de la pollution de l'air
10.  Récoltes de plus en plus mauvaises
11.  Diminution du nombre d'animaux
12.  Diminution des espaces verts
13.  Sols toujours plus pauvres
14.  Autres: \_\_\_\_\_
15.  Ne sait pas/N'a pas d'opinion

Politique de l'Environnement

1) Signalez trois de ces actions de la politique de l'environnement du gouvernement vous trouvez plus importantes? (CARTON 4)

1.  Combat contre la déforestation en Amazonie
2.  Interconnexion de bassins
3.  Protection et usage durable de la biodiversité
4.  Encouragement à la production d'énergies nouvelles
5.  Appui à la constitution des comités de bassin
6.  Combat contre la désertification
7.  Revitalisation des bassins hydrographiques
8.  Promotion du développement local durable
9.  Valorisation des communautés traditionnelles
10.  Création des unités de conservation
11.  Inclusion de la dimension environnementale dans la planification gouvernementale
12.  Transversalité interministérielle
13.  Destination adéquate des résidus solides
14.  Réduction des gaz à effet de serre
15.  Instruments économiques d'appui à la conversion pour des activités productives durables
16.  Autres: \_\_\_\_\_

2) Quels sont les programmes du MMA que vous connaissez et qui sont mis en œuvre dans votre municipalité ?

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_
4. \_\_\_\_\_
5. \_\_\_\_\_

3) Trouvez-vous que ces programmes ont contribué à l'amélioration des conditions socio-environnementales de votre municipalité ?

1.  Oui
2.  Non

4) De la liste suivante, indiquez les 3 programmes du MMA que vous trouvez les plus réussies: (CARTON 5)

1.  Couloirs écologiques
2.  Combat contre la désertification
3.  PROAGUA
4.  PN FLORESTAS
5.  GEF CAATINGA
6.  PDA
7.  Gestion Côtière
8.  Revitalisation du Sao Francisco
9.  Résidus Solides
10.  PROAMBIENTE
11.  Aires protégées
12.  PN Ressources Hydriques
13.  PN Résidus Dangereux
14.  Education à l'Environnement
15.  Agenda 21
16.  PROVAREZA
17.  Mata Atlantica (Forêt Atlantique)
18.  PDPI
19.  PN Biodiversité
20.  PNMA
21.  Production plus propre
22.  PROMANEJO
23.  Instruments Economiques
24.  GEF Cerrado
25.  A3P

PROFIL DE L'ORGANISATION

1) Indiquez les 3 trois principales activités développées par votre organisation: (CARTON 6)

1.  Formation de cadres
2.  Reforestation
3.  Organisation communautaire
4.  Conseil
5.  Défense de droits
6.  Education environnementale
7.  Formation professionnelle
8.  Documentation / information
9.  Education à distance
10.  Campagnes de mobilisation
11.  Education populaire
12.  Recherche et études
13.  Problèmes de santé / combat contre les maladies
14.  Exécution de projets de production agricole, industrielle ou artisanale
15.  Autre. Lequel? \_\_\_\_\_

2) Participez-vous d'une des instances représentatives suivantes :

1.  Conseil municipal, d'Etat ou national de l'Environnement
2.  Comité de bassin hydrographique
3.  Forum et/ou commission d'Agenda 21 local
4.  Conseil d'Unité de conservation
5.  Forum de développement local durable (DLIS)

- 6. ( ) Autres conseils nationaux
- 7. ( ) Autres conseils d'Etat
- 8. ( ) Autres conseils municipaux
- 9. ( ) Autres. Lesquels?

#### AGENDA 21

1) Connaissez-vous l'Agenda 21 ?

- 1. ( ) Oui
- 2. ( ) Non -> prochain bloc

2) Connaissez-vous ou participez-vous à un processus de l'Agenda 21 local, dans votre région?

- 1. ( ) oui, je connais et participe
- 2. ( ) oui, je connais mais ne participe pas
- 3. ( ) Je ne connais pas -> prochain bloc

3) En quelle mesure entendez-vous que l'Agenda 21 est un instrument intégrateur des politiques publiques ?

Cochez la note sur l'échelle de 1 à 10 (un si l'intégration est nulle et dix si l'intégration est entière)

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

#### EVALUATION

1) Voudriez-vous indiquer quel est le plus grand succès et le plus grand échec de la politique environnementale de ce gouvernement ?

Plus grand succès:

---



---



---

Plus grand échec :

---



---



---

## TABLE DES MATIERES

|   |           |
|---|-----------|
| <b>SOMMAIRE.....</b>  | <b>13</b> |
| <b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>  | <b>15</b> |
| 1. Développement (durable) : à la recherche d'un nouveau modèle.....  | 15        |
| 2. Développement(s): à la recherche de sens.....  | 16        |
| 3. Droit de l'Environnement, Economie et Politique: proposition de dialogue dans une<br>approche interdisciplinaire.....              | 17        |
| 4. Question «motivante» et problématique.....   | 19        |
| 5. Paramètres et «cadres» dans la tentative d'offrir quelques réponses à la problématique....   | 20        |
| 5.1 Quelques comparaisons, pas une « étude comparative ».....   | 21        |
| 5.2 A Propos de l'approche.....   | 22        |
| 5.3 A propos du «cadre temporel».....   | 22        |
| 5.4 Quant à la technique législative.....   | 23        |
| 6. Le point de vue du sujet chercheur : une prise de position préalable.....  | 24        |
| 6.1 A "contre-courant" du discours dominant.....  | 26        |
| 6.2 Le Droit de l'environnement et la Constitution comme instruments de lutte.....  | 27        |
| 7. A propos de l'organisation et de la présentation de la thèse.....  | 29        |
| <b>PARTIE I – Le développement (durable) à la recherche de sens .....</b>   | <b>31</b> |
| Titre I Développement(s): la pluralité des sens et les leçons toujours actuelles de Celso Furtado.....                                | 33        |
| Chapitre 1 Le Développement c'est.....  | 33        |
| 1.1 Une vision positive.....  | 35        |
| 1.2 Pluralité de sens.....  | 36        |
| 1.3 Développement versus Croissance: un vieux (et actuel) débat sur les indices<br>quantitatifs et qualitatifs du développement.....  | 39        |
| 1.3.1 Critique du développement: la théorie de la "décroissance".....   | 42        |
| 1.3.2 Critiques au "post-développementisme".....  | 43        |
| 1.3.3 Réhabilitant le développement.....  | 46        |
| Chapitre 2 Les leçons toujours neuves de Celso Furtado.....   | 47        |
| 2.1 Aspects de la vie et de l'œuvre.....  | 48        |
| 2.2 Développement / Sous-développement: dimensions d'un même processus historique....   | 49        |
| 2.3 Développement: ambiguïté et interdisciplinarité.....  | 50        |
| 2.4 Le rôle de l'Etat, de la politique et de "l'imagination au pouvoir".....  | 52        |
| 2.5 Pour un projet national de développement.....   | 54        |
| 2.6 Furtado «Ecologiste».....   | 56        |
| 2.7 Une leçon d'optimisme et d'espérance au Brésil.....   | 58        |
| Synthèse du titre I.....  | 59        |
| 1. Quant au Développement:.....   | 59        |
| 2. Quant à la pensée de Celso Furtado.....  | 60        |
| A. En ce qui se réfère au développement.....  | 60        |
| B. De ce qui se réfère au sous-développement.....   | 60        |
| C. De ce qui se réfère au rôle de l'Etat et au Projet de Développement.....   | 60        |
| D. Pour ce qui se réfère à la question écologique.....  | 60        |
| Titre II "Durable": un adjectif polysémique et controversé pour le "développement" et sa<br>délimitation dans le champ juridique..... | 61        |
| Chapitre 1 Le Développement durable c'est.....  | 61        |
| 1.1 Développement: soutenable, durable, viable.....   | 62        |
| 1.2 Quelques références historiques.....  | 63        |

|  |     |
|--|-----|
| 1.3 De la “non-neutralité” du concept .....  | 66  |
| 1.3.1 Critiques au concept et au rapport Brundtland .....  | 67  |
| 1.3.1.1 développement durable de marché .....  | 67  |
| 1.3.1.2 Limites du Rapport Brundtland .....  | 68  |
| 1.4 La “ privatisation” de la nature dans les visions de Leff et de Kurz.....  | 70  |
| 1.5 Revenant au concept officiel: nécessités présentes et futures versus ressources<br>naturelles.....                             | 72  |
| 1.5.1 Des Nécessités .....   | 73  |
| 1.5.2 De la limite des ressources .....  | 76  |
| 1.5.3 Du présent et des générations futures .....  | 78  |
| 1.6 Retour à la question développement versus croissance .....   | 81  |
| Chapitre 2 La portée juridique du terme: Principe Juridique ou objectif politique? .....   | 82  |
| 2.1 Le début du processus de “juridicisation” de la question environnementale.....   | 83  |
| 2.1.1 Les principes et leur contexte .....   | 85  |
| 2.1.2 Principe Juridique .....   | 85  |
| 2.1.3 La normativité des principes juridiques.....   | 86  |
| 2.1.3.1 Distinction entre principes et règles .....  | 87  |
| 2.1.3.1.1 Les distinctions en synthèse .....   | 89  |
| 2.2 La fonction des principes juridiques.....  | 91  |
| 2.3 Principes et politiques.....   | 92  |
| 2.4 Les principes comme normes constitutionnelles programmatiques .....  | 94  |
| 2.4.1 Soft Law ou “Droit mou” .....  | 96  |
| 2.5 Développement Durable: principe juridique ou objectif politique? .....   | 98  |
| 2.5.1 La défense du Développement Durable comme objectif – politique, global,<br>transversal ou de «valeur constitutionnelle»..... | 98  |
| 2.5.1.2 Objectif de valeur constitutionnelle.....  | 102 |
| 2.5.2 Principe ou objectif? Une réponse provisoire.....  | 104 |
| 2.5.2.1 Absence d’une valeur contraignante.....  | 105 |
| 2.5.2.2 L’objectif de valeur constitutionnelle et les principes comme normes<br>programmatiques .....                              | 106 |
| 2.5.2.3 De la complexité du thème et de la complexification des normes.....  | 107 |
| Synthèse du titre 2 .....  | 108 |
| 1. Quant au concept de développement .....   | 108 |
| 2. Quant à l’apport juridique du terme.....  | 109 |
| Titre III Le Développement (durable) comme un droit fondamental .....  | 111 |
| Chapitre 1 Le droit au développement (durable): un droit de troisième génération .....   | 111 |
| 1.1 La théorie des générations de droits fondamentaux.....   | 112 |
| 1.1.1 De la Fondamentalité des droits comme fruit de leur temps .....  | 114 |
| 1.2 Du droit au développement dans le contexte des droits de l’homme.....  | 116 |
| 1.2.1 La déclaration sur les droits au développement.....  | 118 |
| 1.3 La pleine souveraineté des Etats et le droit à la participation.....   | 120 |
| 1.3.1 L’Etat comme acteur principal de la mise en œuvre de la Déclaration du droit au<br>développement.....                        | 120 |
| 1.4 Des obstacles au développement .....   | 121 |
| 1.4.1 Propositions pour l’application du droit au développement .....  | 122 |
| 1.5 Du Droit au Développement à un droit à un développement durable.....   | 123 |
| 1.5.1 Droit au Développement Durable.....  | 124 |
| Chapitre 2 La Constitutionnalisation du droit au développement (durable) et au<br>développement national .....                     | 127 |
| 2.1 Nouveaux droits et évolutions du constitutionnalisme .....   | 127 |
| 2.2 Le Développement et l’ordre économique dans la constitution brésilienne de 1988 .....  | 129 |
| Synthèse du titre III .....  | 131 |
| Titre IV Le Droit à l’environnement et le principe du développement durable dans la constitution<br>brésilienne de 1988 .....      | 133 |
| Chapitre 1 Le Droit à l’environnement dans la constitution de 1988.....  | 133 |

|   |            |
|---|------------|
| 1.1 Le Droit de l'environnement et ses principes .....  | 133        |
| 1.1.2 Classification et positivation des principes.....   | 135        |
| 1.2 Le Droit de l'Environnement: un droit qui "dialogue".....   | 137        |
| 1.3 La constitutionnalisation du Droit de l'Environnement au Brésil .....   | 139        |
| 1.4 <i>Caput</i> de l'article 225 – prévision d'un droit humain fondamental.....  | 141        |
| 1.4.1 Le caractère anthropocentrique de l'article 225 .....   | 143        |
| 1.4.2 <i>Caput</i> de l'article 225: du tout aux parties.....   | 144        |
| 1.4.2.1 Tous ont droit.....   | 144        |
| 1.4.2.2 à un environnement écologiquement équilibré.....  | 145        |
| 1.4.2.3 bien commun à l'usage du peuple.....  | 146        |
| 1.4.2.4 essentiel à une qualité de vie saine .....  | 147        |
| 1.4.2.5 le devoir de le défendre et de le préserver incombe aux pouvoirs publics et à la<br>collectivité .....  | 149        |
| 1.4.2.6 au bénéfice des générations présentes et futures.....   | 150        |
| 1.5 de toutes les parties et des parties au tout: principe de l'unité de la constitution .....  | 152        |
| Chapitre 2 Le principe du développement durable dans la constitution brésilienne de 1988 .....  | 153        |
| 2.1 Développement durable: revenant au concept.....   | 154        |
| 2.2 Le développement durable comme principe constitutionnel implicite.....  | 154        |
| 2.3 Le développement durable: à la fois objectif, principe juridique et droit fondamental .....   | 157        |
| Synthèse du titre IV.....   | 158        |
| Conclusion de la première partie .....  | 160        |
| <b>PARTIE II. Les chemins (contradictaires) de la mise en oeuvre du développement durable.....</b>  | <b>164</b> |
| Titre I Le Rôle de l'Etat et des Pouvoirs Publics dans la mise en oeuvre du développement<br>durable: la bonne gouvernance, la planification et l'intégration comme principe..... | 166        |
| Chapitre 1 Le rôle de l'Etat dans la mise en oeuvre du développement (durable) au sein du<br>"nouvel" ordre globalisé .....   | 166        |
| 1.1 Les différents profils d'Etat dans l'ordre globalisé.....   | 168        |
| 1.2 Dimension sociale + dimension environnementale = Etat socio environnemental .....   | 168        |
| 1.3 Etat et pouvoir public: entre gouvernement et "gouvernance".....  | 170        |
| 1.3.1 Une vision critique du concept de gouvernance.....  | 171        |
| 1.3.2 Une vision positive du concept de gouvernance.....  | 173        |
| 1.4 Gouvernance environnementale .....  | 173        |
| Chapitre 2 La Planification comme instrument et l'intégration comme principe dans la mise en<br>oeuvre du développement (durable).....  | 174        |
| 2.1 La Planification comme instrument.....  | 174        |
| 2.1.1 Le Plan Pluriannuel comme instrument de planification.....  | 176        |
| 2.2 Planifier le développement durable .....  | 177        |
| 2.3 L'intégration comme principe de mise en oeuvre du développement durable .....   | 178        |
| 2.3.1 L'adoption du principe .....  | 179        |
| 2.3.2 Niveaux d'intégration .....   | 180        |
| 2.3.4 Le Principe d'intégration de l'agenda 21.....   | 181        |
| 2.3.5 L'Agenda 21 brésilien .....   | 182        |
| 2.3.6 Politique de l'environnement: intégration et conflits .....   | 183        |
| 3. Synthèse du titre I.....   | 184        |
| Titre II Le rôle de la société civile dans la mise en oeuvre du développement durable: la<br>participation comme principe et le droit comme instrument .....                      | 187        |
| Chapitre 1. Le principe de la participation dans la mise en oeuvre du développement (durable)<br>avec la justice sociale et environnementale.....                                 | 187        |
| 1.1 La Participation comme conquête.....  | 187        |
| 1.2 La Participation comme un droit .....   | 188        |
| 1.3 Le «droit-devoir» de participation dans le domaine de l'environnement .....   | 189        |
| 1.3.1 Le droit à l'information comme présupposé du droit à la participation .....   | 191        |
| 1.4 Le Droit à l'éducation, à la participation et à l'information sur l'environnement au<br>Brésil.....   | 193        |

|  |     |
|--|-----|
| 1.5 La Constitutionnalisation de l'accès à la justice et ses instruments.....  | 195 |
| 1.6 L'ordre juridique brésilien et la protection des intérêts et droits collectifs .....   | 196 |
| 1.6.1 Instruments de protection des intérêts et droits collectifs.....   | 197 |
| 1.7 Les principaux instruments dans la protection juridique de l'environnement .....   | 198 |
| Chapitre 2. Le Droit comme instrument de lutte et comme balise dans la mise en œuvre du<br>développement durable. ....                           | 201 |
| 2.1 L'Effectivité des droits associée aux revendications et aux luttes dans le champ social.....   | 202 |
| 2.2 Le Droit comme instrument de lutte .....   | 203 |
| 2.3 L'Environnement: un droit de tous qui n'est pas à tous. ....   | 204 |
| 2.4 Unissant «agendas et objectifs» pour la mise en œuvre d'un développement durable et<br>de la justice environnementale.....                   | 206 |
| 2.5 Le Droit et la Constitution comme baliseurs de la mise en œuvre du développement .....   | 208 |
| Synthèse du Titre II.....  | 209 |
| Titre III Evaluation du programme et de la pratique dans la mise en œuvre du principe de<br>développement durable.....                           | 211 |
| Chapitre 1 Le Brésil de Lula, Lula du Brésil et le "Programme de gouvernement 2002 de la<br>Coalition Lula Président" .....                      | 211 |
| 1.1 Le Brésil de Lula: Géant par sa nature même.....   | 211 |
| 1.2 Lula : le "visage" du Brésil.....  | 214 |
| 1.3 Le Programme de gouvernement, cet inconnu .....  | 215 |
| 1.3.2 Un modèle «alternatif» de développement .....  | 217 |
| 1.3.3 Pour un «développement durable» avec une justice environnementale .....  | 219 |
| 1.4 Le programme de gouvernement dans le domaine environnemental .....   | 219 |
| 1.4.3 La ministre Marina Silva et les lignes générales de la politique de l'environnement<br>du Ministère de l'Environnement .....               | 221 |
| 1.5 PPA 2004-2007: «Un Brésil de tous».....  | 222 |
| 1.5.1. La dimension environnementale dans les stratégies de développement du PPA<br>2003-2007.....   | 223 |
| 1.5.2 Le PPA 2004-2007 – proprement dit: un processus participatif.....  | 224 |
| Chapitre 2. Distances et proximités entre le programme et la pratique de gouvernement:<br>quelques évaluations .....                             | 225 |
| 2.1. Le mandat 2003-2006: selon les termes du secrétaire exécutif du Ministère de<br>l'Environnement .....                                       | 226 |
| 2.1.1. Quant à la capacité de l'Etat et à la centralité politique du Ministère de<br>l'Environnement .....                                       | 226 |
| 2.1.2 Quant à la politique intégrée du gouvernement.....   | 228 |
| 2.1.3 Quant au renforcement du SISNAMA .....   | 229 |
| 2.1.3.1 La structure du SISNAMA .....  | 230 |
| 2.1.3.2 Les mesures de renforcement du SISNAMA .....   | 231 |
| 2.2 Quant au contrôle social et à la participation.....  | 232 |
| 2.3 Autres informations et documents .....   | 233 |
| 2.4 Problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la politique environnementale: une<br>vision rétrospective et prospective.....                 | 235 |
| 2.4.1 Objectifs et problèmes spécifiques dans la mise en œuvre de la politique<br>environnementale intégrée.....                                 | 235 |
| 2.5 Gestion de l'environnement en 2003-2006: selon la société civile .....   | 239 |
| 2.5.1 L'ISER et la recherche environnementale au Brésil: «Ce que les brésiliens pensent<br>de l'Environnement et du Développement Durable» ..... | 239 |
| 2.5.2 Selon les termes des délégués de la II Conférence Nationale de l'Environnement.....  | 240 |
| 2.5.2.1 Principaux problèmes nationaux sur l'environnement .....   | 241 |
| 2.5.2.2 Evaluation de la politique environnementale du gouvernement Lula: réussites et<br>erreurs .....  | 241 |
| 2.5.2.3 Notes sur les erreurs majeures .....   | 242 |
| 2.6 Evaluation du MAPAS et autres dans le champ de la participation populaire .....  | 244 |
| 2.6.1. PPA 2003-2007: attentes et déceptions .....   | 245 |

|  |            |
|--|------------|
| 2.6.2 La Portée des décisions des conférences nationales de l'environnement .....  | 247        |
| 2.6.3. Le Ministère de l'Environnement et le rapport de forces défavorables .....  | 248        |
| 2.7 Evaluation de l'étendue et de l'application des normes environnementales .....   | 249        |
| 2.7.1. Les indicateurs comme instruments de suivi et d'évaluation environnementaux .....   | 249        |
| 2.7.2 Les Indicateurs d'étendue et d'application des normes environnementales .....  | 251        |
| 2.8 L'objectif prioritaire de développement durable .....  | 253        |
| Synthèse du Titre III.....   | 255        |
| Titre IV Pour un Projet National de Développement (durable) avec la participation populaire et le balisage constitutionnel ..... | 258        |
| Chapitre 1 L'absence d'un projet national de développement (durable) .....   | 258        |
| 1.1 Ni un «vieux» national-développementisme ni un «nouveau» libéralisme .....   | 260        |
| 1.2 Des Projets pour le Brésil en débat.....   | 261        |
| 1.2.1 Le national-développementisme et ses métamorphoses .....   | 263        |
| 1.2.1.1 Le développementisme nationaliste de l'«Ere Vargas».....   | 264        |
| 1.2.1.2 JK et le développementisme des «années dorées».....  | 265        |
| 1.2.1.3 les réformes de Base: la construction interrompue.....   | 266        |
| 1.2.1.4 Le développementisme autoritaire des militaires .....  | 267        |
| 1.2.1.5 vieux développementisme versus nouveau développementisme.....  | 269        |
| 1.3 Critique de la politique macroéconomique et absence de projet: ouvrant le «feu ami» .....                                    | 270        |
| 1.4 Vieux projet versus nouveau programme – une relation à conflits.....   | 273        |
| 1.4.1 Droit et législation: entraves ou instruments de développement? .....  | 274        |
| 1.5 critiques profondes versus approbation inconditionnelle .....  | 276        |
| Chapitre 2. Projet National de Développement: sens et présupposés .....  | 278        |
| 2.1 «programme» de gouvernement et «projet» de développement: reprenant les sens.....  | 279        |
| 2.2 Quelques présupposés à la construction d'un Projet National de Développement (durable).....                                  | 279        |
| 2.2.1. L'Etat comme inducteur du développement.....  | 280        |
| 2.2.2 L'Impératif de la participation populaire.....   | 282        |
| 2.2.3 L'intégration de la variable environnementale .....  | 282        |
| 2.2.4 Le balisage de la constitution et le Droit de l'Environnement.....   | 283        |
| 2.2.4.1 Le rôle du juge dans la garantie du droit au développement durable: la création d'un «nouveau temps».....                | 284        |
| 2.3 Une note sur le programme de gouvernement 2007-2010 et le PAC .....  | 285        |
| 2.3.1 PAC- Programme d'Accélération de la Croissance.....  | 286        |
| Synthèse du titre IV.....  | 288        |
| Conclusion de la Seconde Partie.....   | 290        |
| <b>Conclusion Générale .....</b>   | <b>293</b> |
| 1. Réaffirmant idées et concepts .....   | 293        |
| 2. “Question motivante” de la problématique: retour au point de départ .....   | 295        |
| 3. Pour un « Projet National de Développement Durable».....  | 296        |
| 4. la remise de démission de la ministre Marina Silva: mise en évidence du conflit .....   | 300        |
| 5. Bouclant le cercle: une dernière parole du «sujet chercheur» .....  | 301        |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>  | <b>303</b> |
| Publications d'Auteur : .....  | 304        |
| Textes législatifs et autres documents juridiques nationaux ou internationaux cités .....  | 317        |
| Plans, Programmes, rapports et autres documents.....   | 320        |
| Entrevues, dépêches et articles de presse: .....   | 322        |
| Dictionnaires:.....  | 323        |
| Listes de sites Internet consultés.....  | 324        |
| <b>ANNEXES.....</b>  | <b>328</b> |
| Annexe I: Art. 225 de la Constitution de la République Fédérative du Brésil * .....  | 329        |
| Annexe II – Index du Programme de gouvernement 2002 - Cahier Environnement et Qualité de Vie .....                               | 330        |

|  |            |
|--|------------|
| Annexe II – Index du Programme de Gouvernement 2002 – document général.....                            | 331        |
| Annexe IV. Extraits du sommaire du plan pluriannuel 2004-2007 .....                                    | 332        |
| Annexe V Questionnaire soumis aux délégués à la IIème Conférence Nationale de<br>l'Environnement ..... | 333        |
| <b>TABLE DES MATIERES .....</b>  | <b>336</b> |