

Du bon usage du développement durable

Serge Antoine ¹

Président du Comité 21,
Comité pour l'environnement et le développement durable, Paris

L'écodéveloppement ou le développement durable sont des concepts qui ne vivent que si l'on s'en sert, et pas seulement les «décideurs». Ces concepts, à ne pas trop préciser a priori, se cultivent «en marchant,» et Maurice Strong disait qu'ils sous-tendaient une véritable révolution culturelle. Une double citoyenneté, et sans doute davantage, y incluse l'appartenance à la planète, est une vertu indispensable à pratiquer en simultané : penser et agir à la fois globalement et localement.

Ecocodevelopment or sustainable development are concepts which are alive only if society, and not only decision makers, make good use of it. Not too precise, but integrating adequate long term strategies, sustainable development is a walking process, that Maurice Strong qualified as a cultural revolution. Reference should simultaneously be made to different scales and at least to our fragile planet. A double citizenship is required : think and act at the same time globally and locally.

Le «développement durable» et «l'écodéveloppement» qu'Ignacy Sachs a cultivés depuis plus de 25 ans ² sont des concepts qui n'ont pas

¹ Serge Antoine, actuellement Président du Comité 21 et membre de la Commission méditerranéenne du développement durable, a été, de 1962 à 1971, la tête chercheuse de la DATAR, puis a exercé diverses fonctions au Ministère de l'Environnement qu'il a contribué à préfigurer dès 1967. Il a été conseiller spécial pour le Sommet de Rio de 1992 auprès de Maurice Strong et pour le Sommet Habitat II d'Istanbul en 1996.

² Ignacy Sachs a porté partout le message du développement durable. Nous avions inventé le terme «écodéveloppement» lors de la préparation de la Conférence mondiale de Stockholm sur l'environnement (1972), dans la cave d'un motel de Suisse, à Founex, où Maurice Strong avait réuni une trentaine d'économistes du Nord et du Sud.

fini de faire leur chemin. Ce ne sont pas des produits éphémères car ils répondent, d'abord pour les pays en développement, mais aussi pour les nôtres, à une approche désormais incontournable : on ne peut plus concevoir le développement sans une forte intégration aux données prospectives de l'environnement et de la société. On ne peut plus se préoccuper de l'environnement en soi.

Il serait dommage – mais Ignacy Sachs nous a prévenus dès 1993³ – que, lancé avec une certaine force au Sommet de Rio de 1992, le «développement durable» perde, pour ces pays «du Sud», sa valeur de mobilisation. Leur humeur s'est, il est vrai, ressentie de ce qu'il faut bien appeler les promesses non tenues par les pays riches – États-Unis en tête –, aussi bien sur l'effet de serre que sur l'aide publique au développement. Nous pensons que la réalité des faits sera plus forte que cette mauvaise Conférence de New York de 1997 qui a fait le bilan Rio+5 des cinq dernières années, mais dont la vertu eût gagné à travailler sur Rio+10 en obligeant les États à s'engager davantage sur l'action des cinq prochaines années.

Le vrai test du «développement durable» est devant nous, non dans sa définition ou dans la mauvaise traduction de l'anglais (*sustainable*)⁴, mais dans la manière dont il peut être mis en œuvre. Le développement durable se cultive : il ne se proclame pas ; il ne se récite pas. C'est sur ce registre que nous voudrions souligner quelques lignes de force d'une mise en œuvre qui est, partout encore dans le monde, bien imparfaite.

CULTIVER LONGTEMPS LA VERTU DE L'INTERPELLATION

«Ecodéveloppement», «développement durable» : les mots porteurs sont utiles pour nos sociétés qui ont désappris à se fixer des objectifs. En leur temps, d'autres mots, la «productivité» et «l'aménagement du territoire», par exemple, ont eu un effet d'entraînement. Pour peu qu'ils ne soient pas définis avec la rigueur d'un dictionnaire, ces mots, que l'on accuse d'être «flous», ont précisément une valeur parce que leurs contours laissent de grandes marges d'appréciation et mobilisent le volontariat. Ils ont une dynamique, un effet d'entraînement, et sont l'indispensable contrepoint porteur dans des sociétés trop cadastrées où certaines «diagonales» n'ont pas trouvé leur place ; l'environnement a, lui aussi, eu cette vertu et continue de l'avoir.

³ Et même avant : «Le malentendu Nord-Sud se creuse», (entretien), *Projet*, n° 226 (Environnement : prévoir l'incertain), été 1991, p. 68-73.

⁴ L'Albanie, la Grèce et les quarante pays francophones sont les seuls à souffrir réellement de cette traduction de «durable».

Ma carrière dans la fonction publique a précisément porté sur trois vecteurs de ce type : l'aménagement du territoire, l'environnement, le développement durable.

J'ai toujours soutenu l'approche, par solidifications successives, de notions, à ne pas définir *a priori* ou avec précipitation, jusqu'à prendre quelques coups et me voir même, en tant que Commissaire du gouvernement, presque recalé à deux reprises.

Le premier épisode date de l'année 1957, lorsque je proposais le regroupement des circonscriptions françaises dans un dessin (dessein) dont la clef n'apparaissait pas en clair. «L'harmonisation des circonscriptions d'action régionale» ne sautait pas aux yeux des légistes peu habitués à des textes écrits «en pointillé». Pourtant, elles préfiguraient, de presque 10 ans, les institutions que l'on connaît depuis : les Régions.

Le second date de 1967 lorsque le Conseil d'État renâcla sur un texte relatif aux «parcs naturels régionaux», concept ouvert, lancé alors pour des territoires de qualité déposant un label, ayant l'appui des populations, dotés d'une charte avec l'État écartant toute législation spécifique. Le texte fut qualifié de «droit à l'état gazeux» et aurait été dans l'impasse sans le circuit court du Président de la République, le Général de Gaulle, qui le signa lui-même.

Les Régions, les parcs naturels régionaux sont ainsi nés en passant de l'état gazeux à l'état solide. Les Régions sont, quarante ans après leur naissance, devenues des institutions vivantes, et quant aux trente-deux parcs régionaux, ils couvrent aujourd'hui près de 10 % du territoire français ; avec quelque vingt-cinq autres candidats actuels, ils couvriront sans doute un jour, 20 % de l'espace de notre pays. Il est difficile, il est vrai, et cela dans tous les pays, de faire du droit prospectif.

La vertu des concepts ouverts, à condition de les laisser tels, d'éviter de les ériger en dogmes et de refuser un modèle généralisé pass-partout, est – on ne le comprend pas dans nos sociétés pressées – un moyen d'apporter une autre manière d'aborder nos actions, par interpellation.

Tant pis, ou plutôt tant mieux pour le développement durable, si cela demandera du temps. La phase d'apprentissage est sûrement la meilleure période pour progresser avant que les administrations ne l'intègrent en le desséchant dans les règlements ou en le généralisant, ce qui, d'ailleurs, irait à l'encontre de la nécessaire diversité des situations et des pays. Il convient de se méfier, comme de la peste, du développement durable au mètre.

Cette période d'apprentissage est d'autant plus nécessaire que l'entrée du développement durable, si elle n'est pas tout à fait ce que disait

Maurice Strong⁵ quand il était optimiste – c'est-à-dire une «révolution culturelle mondiale» –, n'en est pas moins une autre manière de faire des choix.

Ces choix peuvent porter sur des types d'actions ; ils peuvent aussi porter sur des calculs à long terme ou sur les méthodes d'évaluation qui sont les nôtres : ainsi, par exemple, serait-il utile de cultiver davantage la prospective : pas simplement comme un jeu mais comme l'obligation de faire une gymnastique intellectuelle en se mettant virtuellement en face d'hypothèses très différentes et en identifiant surtout les leviers du changement ; la «comptabilité patrimoniale», la prise en compte du temps long dans notre façon de compter sont des exemples, parmi d'autres, de mise en place de règles du jeu qui manquent depuis que le XVIII^e siècle a lancé celles qui privilégient le résultat et le profit immédiats.

S'ATTACHER AUX STRATÉGIES DU PASSAGE

Le développement durable n'est pas une fin en soi : il n'est pas, malgré l'ambiguïté du qualificatif de «durable», un appel à conserver l'état existant ; c'est bien un appel aux changements nécessaires en fonction de situations à conjurer ou d'intentions à appuyer. À cet égard, le mot de «durable» pourrait être utilement remplacé par «souhaitable».

Pour autant, l'on ne doit pas, pour tous ceux qui, de près ou de loin, exercent une fonction de planification ou d'incitation, continuer à pratiquer un exercice de définition d'objectifs à horizons fixes synchroniques ; par exemple 2005, 2010, 2025. En tout cas, on ne doit pas le faire sans assortir cette démarche de l'énoncé des stratégies du «comment» et des étapes progressives du changement, ce qu'Ignacy Sachs appelle les «stratégies de transition»⁶. Cela veut dire accorder plus de place à la prospective diachronique. Certes, des jalons datés et des horizons précis sont nécessaires, par exemple au niveau de la communauté mondiale, pour l'effet de serre, l'eau ou la pauvreté. Mais on aimerait que les instances des Nations unies, et surtout les conférences mondiales, consacrent plus de temps pour faire adopter des stratégies de moyens ; ceci n'a pas été trop souvent le cas et la création d'une taxe mondiale⁷ qui se fera sûrement un jour, dans moins d'un quart de

⁵ Secrétaire général des Conférences de Stockholm en 1972, puis de Rio en 1992.

⁶ Sachs I., *L'Écodéveloppement : stratégies de transition vers le XXI^e siècle*, Syros, Paris, 120 p., 1993.

⁷ Ignacy Sachs avait proposé dès 1971 une taxe mondiale sur le transport par tanker du pétrole, idée émise dans *Le Monde* du 8 avril 1978.

siècle, mériterait une meilleure préparation que celle qui a entouré, lors du Sommet de Rio, le projet de taxe mondiale sur l'énergie.

Toute cette approche par la dynamique est à renforcer car il est trop commode pour les représentants des nations de s'en tirer, dans les grandes conférences, par l'énoncé de «recommandations», au besoin parfois datées, mais dépourvues de lignes de conduite, d'itinéraires et de moyens.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE DÉMARCHE GLOBALE

Les stratégies, les politiques peuvent être ponctuelles ou sectorielles mais elles n'ont de vertu qu'explicitées dans le contexte d'une approche globale autour de systèmes économiques, écologiques et sociaux. Le développement durable implique un travail interdisciplinaire et un croisement des actions, interactions et effets sans lesquels il ne peut s'agir que d'avancées partielles. Il ne convient pas de faire du «bouclage» intersectoriel un préalable ; ce serait inhibant pour l'action. Mais il est nécessaire d'accompagner tout effort partiel d'une quête inlassable pour relier le secteur à un ensemble plus vaste et de travailler, le plus possible, en jouant sur des échelles multiples⁸.

LA VERTU ET LES LIMITES DES *SUCCESS STORIES*

L'une des manières les plus évidentes de mettre en œuvre le développement durable est d'encourager ce que l'on appelle les «bonnes pratiques». Des entreprises, des associations, des collectivités territoriales, des États peuvent lancer, pragmatiquement, avec la liberté qu'ils ont, des initiatives qui vont dans le bon sens, et c'est sûrement l'une des manières les plus efficaces pour expérimenter des voies possibles d'une autre manière de réaliser le développement. Il faut les faire connaître pour susciter l'émulation.

Ignacy Sachs s'y est employé tant qu'il a pu pour le Brésil et pour celles des régions volontaires où il a trouvé des partenaires résolus à les engager et à les mener à bien. Nous avons, pour notre part⁹, récemment identifié quelques cas significatifs et méritants de développement durable ou de démarches allant dans ce sens pour la France.

⁸ Sachs I., «Les Temps-espaces du développement», *Diogenes*, n°112, octobre-décembre 1980, p. 80-95.

⁹ Cf. «21 démarches, 75 cas d'initiatives de développement durable» : Comité 21, 11 bis rue Portalis, 75008 Paris, novembre 1996.

Ces bonnes pratiques, si elles ne sont pas érigées en exemples monocouleurs¹⁰ et si elles ne tiennent pas lieu de politique, sont excellentes et il y aurait tout intérêt à mieux les faire connaître afin, sinon de les généraliser (leur vertu est de s'inscrire sur un terrain spécifique), du moins de mieux connaître leur réussite et, surtout, les difficultés rencontrées. Des réseaux, par Internet aussi, sont des moyens tout à fait utiles pour faciliter des courants d'échanges qui, aujourd'hui, dans les pays, dans les régions ou dans le monde, sont bien insuffisants.

CHOISIR LA BONNE ÉCHELLE GÉOGRAPHIQUE

Le développement durable peut se pratiquer à différentes échelles et il est important de bien préciser celle à laquelle on travaille.

L'échelle mondiale n'est sans doute pas celle où l'on peut mesurer le mieux les progrès du développement durable. L'invitation faite aux 184 pays du monde à utiliser leur «souveraineté nationale» ainsi affichée à Stockholm (1972) et transformée, depuis l'article 2 de la Déclaration de Rio (1992) en «responsabilité internationale», est certainement une base plus évidente. Mais aucun instrument de mesure n'existe aujourd'hui pour évaluer les pas en avant ; un premier test est de compter ceux des pays qui disposent d'une commission nationale du développement durable ou d'une institution interministérielle qui en tiennent lieu : sans doute moins d'un quart des pays de la planète. Encore n'est-ce qu'un premier pas, et sans doute est-ce moins d'un dixième des pays qui ont vraiment engagé une stratégie et une politique un peu suivie. Les rapports fournis chaque année par les États à la Commission mondiale ne constituent, en aucune manière, un brevet de bonne conduite, et leur littérature est plutôt celle d'un auto-satisfecit. De son côté, la famille des Nations unies donne-t-elle un exemple de bonne conduite tant il est vrai que chacune des institutions spécialisées a du mal à s'intégrer à une démarche vraiment interdisciplinaire ?

Les échelles infranationales – les collectivités territoriales, provinces, villes, communes, etc. – constituent une échelle importante mais sur laquelle on ne dispose que de peu de renseignements ; on sait simplement que les pays scandinaves, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne se sont bien engagés dans une politique qu'en Europe, les pays latins ont du mal à suivre. La France n'en est encore qu'à ses débuts et, par exemple, à peine 10 ou 20 villes de plus de 100 000 habi-

¹⁰ On peut, à cette égard, se demander si les pays qu'on cite où 90%, déjà, des collectivités territoriales ont mis en œuvre un «Agenda 21» local sont si significatifs que cela d'une mise en œuvre en profondeur des enseignements de Rio

tants semblent intéressées par la démarche. Les États-Unis, eux, sont bien plus en retard.

L'échelle régionale, regroupant plusieurs pays, a eu une place trop réduite dans les mentions qu'a faites l'Agenda 21 de Rio. C'est dommage, car une communauté de voisinage de pays situés parfois dans des «écorégions» est une échelle intéressante. Les îles du Pacifique, le Sahel, les Caraïbes constituent un bon terrain. À ce jour, seule une région s'est vraiment engagée dans cette voie : celle du bassin méditerranéen qui regroupe 20 États, ainsi que l'Union européenne, à laquelle appartiennent cinq pays riverains¹¹. À l'initiative de la Tunisie, en 1994, s'est constituée et a été installée, fin 1996, une Commission méditerranéenne du développement durable. Elle a ciblé ses champs pour les deux prochaines années sur quelques thèmes : l'eau, les zones côtières, les indicateurs du développement durable, l'information, la participation et la démocratie dans les prises de décision ; d'autres thèmes ont été retenus pour la phase ultérieure, dont la création d'une zone de libre-échange euroméditerranéenne. Il est trop tôt pour évaluer cette initiative, unique au monde par l'échelle régionale et par la composition de la commission qui comporte, sur un pied d'égalité, 20 représentants des États (1 par pays), 5 représentants des acteurs économiques et sociaux, 5 représentants des collectivités territoriales et 5 représentants des associations d'environnement.

La région méditerranéenne a préfiguré, dès 1975, une relation entre environnement et développement et introduit, grâce au Plan Bleu, créé en 1978, une approche prospective intégrée.

LA MULTICITOYENNETÉ

Mais, quelle que soit l'échelle prise en compte, rien ne sera vraiment sérieux si on empile les échelles en forme de pyramide : l'ONU n'est pas au-dessus des grandes régions ou continents, des États, des provinces, des communes. C'est la simultanéité qu'il convient de décliner : la «multicitoyenneté». Le monde n'est pas *un* avec, à sa tête, un gouvernement mondial. Un système mondial existera un jour : il est en train de se dessiner mais on peut douter d'un gouvernement mondial et sans doute est-il heureux qu'il en soit ainsi.

C'est en même temps que les citoyennetés différentes doivent être promues.

¹¹ Ignacy Sachs a réalisé, pour le Plan Bleu, les premières études sur l'écodéveloppement du bassin méditerranéen en 1979 : sous sa direction ont travaillé Anne Bergeret, Solange Passaris, Krystyna Vinaver, Didier Chabrol, Vincent Clément, Jean-Charles Homade

Il n'y aura pas de démocratie sans décentralisation et pas d'efficacité non plus. Les Français qui déclinent souvent leur «jacobinisme» et leur aspiration à l'universalité se méprennent lorsqu'ils jugent des conférences mondiales : ils leur attribuent le qualificatif d'échec lorsqu'il n'y a, à la sortie, ni loi exécutoire, ni gendarmes, ni crédits.

Cette soumission aux instances mondiales, qui ont d'ailleurs beaucoup de mal à se réformer, est épaulée par les nouveaux systèmes de communication qui font circuler des images des antipodes dans des opinions mal préparées à bien connaître et à comprendre, ne serait-ce que leur environnement proche. Ainsi déracinés, sensibles à des catastrophes d'ailleurs ou de nulle part, les citoyens en appellent, pour la maîtrise des climats par exemple, à des autorités supranationales dont la faiblesse, vue de près, est inquiétante.

Il n'est de citoyenneté mondiale que vécue au plus près des réalités. Il n'est de citoyenneté planétaire que multicitoyenne. On est à la fois d'un village, d'une province, d'un pays, d'une planète. Et non pas d'un niveau qui dépend d'un étage supérieur. Cette multicitoyenneté, il faudrait l'apprendre non pas dans les têtes mais par des exercices quotidiens qui manquent pour qu'elle devienne réalité. On voudrait, par exemple, que, de temps à autre, les conseils municipaux fassent un bilan de leur action internationale chez eux et de leurs actions positives ou négatives pour la planète. Ce serait très éducatif que de s'astreindre, ainsi, à une sorte de comptabilité en partie double. On y verrait parfois que ce qui est bon pour Ford, n'est pas toujours bon pour le monde et que la vérité n'est pas toujours la même d'un côté à l'autre des Pyrénées.

C'est dans cette perspective que nous avons lancé une sorte de vote pour la planète Terre, ouvert sur Internet ¹² jusqu'à la fin de l'an 2001. Ce référendum n'est pas là pour jauger les résultats mais pour inciter à faire un exercice de participation engagé à la fois à l'échelle locale et à l'échelle globale. L'avantage de ces exercices serait de mieux mesurer les vraies responsabilités et de ne pas se défaire sur une mondialisation de plus en plus érigée en substitut et en repoussoir.

¹² Deux institutions, le Comité 21 et l'Institut L.N. Ledoux, appuyées par l'Association Prospective 2100, le groupe Futuribles et la Fondation du devenir, ont ouvert un site sur Internet pour cette consultation «<http://WWW.21ème-siecle.0r9>».