

ENVIRONNEMENT
ET
DEVELOPPEMENT

VERS UN MODELE EUROPEEN
DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Serge ANTOINE

Bruxelles, 10 Novembre 1993

ENVIRONNEMENT
ET
DEVELOPPEMENT

VERS UN MODELE EUROPEEN
DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Serge ANTOINE

Bruxelles, 10 Novembre 1993

1. un mot porteur le "développement durable". La politique commence par l'annonce.
2. afficher l'échelle territoriale : il n'y a pas un modèle européen.
3. un modèle porté par la société civile.
4. pas de modèle sans pédagogie du très long terme.
5. la gestion des ressources dans le temps.
6. conservation et gestion des milieux
7. la gestion de l'espace.
8. l'emploi : composante décisive du modèle de développement durable.
9. les outils de l'action des pouvoirs publics.
10. modèle européen fermé; ou ouvert?

en conclusion : ne pas galvauder et banaliser le développement durable.

1. L'annonce est le premier pas

Le rôle des pouvoirs publics est d'abord politique. L'art du politique (mais aussi son devoir) est de jeter - pas plus que nécessaire mais en temps voulu et à bon escient - le "bouchon" (terme de pêcheur) plus loin que les populations, le nez sur le quotidien, ne le font spontanément. Ces "bouchons" sont à la fois des espérances et des objectifs pour le XXI^e siècle (ne parlons plus, s'il vous plaît, de l'"an 2000").

Le "développement durable" n'est pas le premier mot lancé de la sorte. Il entre dans une longue lignée. La sémantique politique, comme la sémantique sociétale d'ailleurs (je pense, par exemple, au mot de "gaspillage", d'origine gauloise et difficile à traduire en anglais) a une grande importance et il faut être attentif aux mots porteurs. Rappelons-nous que le mot de "Reconstruction" aura duré 10 ans en Europe, que celui "d'aménagement du territoire", en France, a été très médiateur pendant 10 ans (et qu'il reprend du service); que le mot de "productivité" a été moteur pendant 15 ans. Quant à l'"environnement", né dans le monde au début des années 70, il en est à plus de 20 ans et n'a pas fini sa destinée.

Apparaît, depuis le Sommet de Rio 1992 - ou plus exactement depuis le rapport Brundtland de 1988, et même avant, depuis une réunion d'économistes du Nord et du Sud dans un petit motel de Founex, en Suisse, en 1971, à la veille de la Conférence de Stockholm - le concept de "développement durable" alors appelé "écodéveloppement"¹.

Le mot "développement durable" (cette fois-ci meilleur en anglais : "sustainable development"), qui est ici au cœur de nos débats, a donc été lancé et je le vois prendre corps tous les jours au-delà des clivages traditionnels.

Bien lancé?

¹ cf. Ignacy Sachs.

Le développement soutenable a une vertu : celle d'être compris comme un développement souhaitable, d'être une mythe porteur au moment où s'est effondré le concept de planification marxiste et où se périment les modèles de développement classique : celui où, par exemple, la croissance, quand elle existe, se fait surtout dans le monde avec peu de création d'emploi, ou même avec régression d'emploi. Il est aujourd'hui porté par les responsables d'entreprises, les syndicats, les ONG d'environnement et de développement, les collectivités territoriales - et, bien sûr, par les Etats (178 aux temps de Rio) qui avaient envoyé, là, leurs chefs d'Etat ou de gouvernement.

Le développement soutenable relaie l'environnement, en reprend les thèmes et les problématiques, et lui rend service en l'ouvrant, à grandes fenêtres, sur la société et les activités humaines, en le dégagant de certains extrémismes fondamentalistes.

Il faut le pousser et bien s'en servir.

Mais aussi, reconnaître que le premier effort est celui de l'explication, de l'information et de l'affirmation qu'il est un modèle fort, bouclé et cohérent, différent de ceux qui résultent de l'environnement.

Or, aujourd'hui, on constate qu'on n'a pas encore tiré tout le parti de ce mot fort et que, bien souvent, sous ce vocabulaire porte-drapeau, sont encore véhiculés des logiques dites "vertes" qui ont leur vertu mais faussent le débat. Ainsi, lorsqu'on met en avant les "éco-industries" en égrenant les secteurs de l'eau, des déchets, des instruments de mesure, des espaces verts des collectivités, on passe à côté du changement de vitesse que peut apporter le "développement durable" qui introduit, par exemple, aussi bien des emplois de la ville que ceux de l'agriculture, gardienne du paysage et qui maintient le sol pour les générations futures.

Et lorsqu'on prend en compte, même pour la comptabilité économique, des secteurs l'un après l'autre (forêts, air, eau, déchets, etc...), on fait comme les Horace et les Curiace, mais on

perd la vertu de l'entrée dans un autre système économique et social; on est réducteur.

On referme aussi le développement durable sur des découpages horizontaux et verticaux, par domaine, alors que sa force est d'être ce que j'appellerai une "diagonale".

Mais surtout, bien souvent, trop souvent, on cultive le mot paresseusement, en évitant de travailler avec méthode, en profondeur, en interministériel. Aujourd'hui, peu d'Etats ont encore, un an et demi après Rio, véhiculé les textes, fait un travail pour rendre accessible "Agenda 21", entrepris une oeuvre de modélisation à l'échelle nationale et travaillé sur la méthodologie globale qu'il sous-tend.

Dans le monde, à ma connaissance, il y a encore peu de publications autres que "grises" qui regroupent à la fois les textes de Rio dans la langue de chacun et peu d'ouvrages qui font la somme de ce qui est l'environnement durable et ce qu'on peut en tirer².

Enfin, on cède à la tentation de cultiver, à son propos, beaucoup d'angélisme ou d'envies, sans mesurer assez, et le dire, les peines et les efforts qu'il faudra faire. Pourtant, son éclosion se fait dans un monde en grosse difficulté pour le Sud et en crise de structure dans le Nord (particulièrement en Europe), dans une période d'argent public rare et où les pouvoirs publics, parfois, doutent d'eux-mêmes.

Le développement durable devrait leur redonner une légitimité et une volonté.

En tout cas, le mot a été lancé : il faut maintenant passer au "faire"; et c'est ce que je disais en 1979 dans une conférence sur la "nouvelle croissance" : "on a aujourd'hui plus besoin de mécaniciens que d'apôtres".

² cependant, quelques textes de Pierce ou de Sachs, en Europe, et les travaux à venir du WWF et du Club de Rome.

Faire est plus difficile que dire pour un concept flou et qui doit d'ailleurs rester ouvert pour permettre l'indispensable pragmatisme.

Après la phase d'explication et de recherche socio-éco-économique, le premier acte des pouvoirs publics est de transformer intelligemment cette vertu en morale. C'est à dire d'engager et d'encourager la société civile à se mettre en marche munie de ce nouveau concept et de ne pas se contenter de célébrer sa vertu.

Cela doit être fait de plusieurs manières :

- rendre accessible des documents comme le rapport de Founex, le rapport Brundtland, et l'Agenda 21 (dont le moins qu'on puisse dire est qu'il n'est pas très lisible).
- travailler sur le concept à l'échelle mondiale, nationale et, on va le voir, à d'autres échelles.

Voilà le premier devoir des pouvoirs publics. Voyons le second :

*
* *

2. Afficher l'échelle territoriale : il n'y a pas un modèle européen

Le deuxième rôle des pouvoirs publics est de bien clarifier l'échelle territoriale ou géographique à laquelle on travaille. Il ne faut pas, ici, rester dans le flou. Ni vouloir afficher un modèle univoque pour l'Europe. Il faut le dire fortement : la tentation est grande dans les appareils de mettre tout "au carré" et d'imposer, même implicitement, un modèle pour européen moyen.

Et j'avoue que je me réjouis beaucoup de voir s'ébaucher, ici même, dans la Commission - enfin - des modèles économiques et culturels de la diversité. La maximation de la diversité ("nous

sommes tous des cas particuliers", Albert Camus) fait partie de la stratégie de développement durable.

Ce plaidoyer pour l'Europe de la diversité³ rejoint l'attirance actuelle des scientifiques et des écologistes pour la biodiversité. L'écologie au sens de son étymologie, c'est d'abord un rapport entre le vivant et son espace : il se décline in situ. Pour le vivant, l'échelle géographique est essentielle (le territoire des animaux, mais aussi l'endogénie des espèces).

Bâtir une politique d'environnement et donc de développement durable n'a de sens que si le cadre territorial est annoncé. Il faut d'ailleurs ne pas hésiter à aller plus loin qu'on ne le fait habituellement et annoncer des logiques en fonction, par exemple, des montagnes, des grandes villes ou des zones humides. Faut-il, par exemple, dans nos pays, dans ma "République une et indivisible", continuer à pousser l'égalitarisme et avoir les mêmes lois pour la plaine et la montagne, les villages et les grandes villes. Peut-être complique-t-on un peu le travail en tenant compte de la géographie? Mais il n'est pas nécessaire d'entrer dans le détail. C'est faisable. Et si on ne le fait pas? En 50 ans, 1/3 des zones humides d'Europe a déjà disparu ...

Déterminer l'échelle de travail ne veut pas dire - et j'y reviendrai - enfermer l'acteur ou les populations dans un seul cadre territorial ou pour un seul cadre territorial. Il faudra apprendre à travailler à des échelles multiples - mais non confondues. Ces échelles s'appellent ma ville, mon littoral, ma montagne, mon pays, ma nation, l'Europe, le monde.

*
* *

³ voir l'ouvrage dirigé par Victor Scardigli sur l'Europe de la diversité et les travaux de Anders Hingel et Emilio Fontela.

3. Un modèle porté par la société civile

La troisième clé de la réussite de la mise en route d'un modèle de développement durable, c'est l'adhésion de la société civile, son enthousiasme, sa participation, et son initiative.

Le développement durable n'est pas, ne saurait pas être un costume prêt à porter : il doit être taillé sur mesure et une part essentielle de sa réussite réside dans la phase d'identification de préparation, d'incubation et de suivi avec la population, avec les acteurs qui doivent être des partenaires. Aujourd'hui - les jeunes le savent bien - personne ne se contente d'être téléspectateur ou d'entendre un enseignement. Il faut aider chacun, ici, où il est, à agir, à participer par l'action⁴.

Chaque ville, par exemple, doit bâtir elle-même sa stratégie de développement durable. Le Sommet de Rio ne s'y est pas trompé : il a invité toutes les municipalités à imaginer et lancer, avant 1996, une stratégie de développement durable bien débattue avec les populations (chap. 38 d'Agenda 21). Plus d'une centaine ont décidé de s'y engager⁵.

Je constate aussi qu'aujourd'hui, de nombreuses régions du monde sont en train de se porter volontaires pour être des régions pilotes du développement durable. Cela prouve que le mouvement se fait en marchant.

En Europe, le modèle européen de développement durable pourra devoir sa formulation à l'impulsion du niveau communautaire. Mais le blé ne lèvera que pour autant que la maturation sera, si je peux dire, organique : le message de l'Europe doit être de jouer la carte de la décentralisation.

⁴ Cf. l'opération française : "1000 jours pour la planète".

⁵ le 20 octobre, le Conseil Régional d'Ile de France décidait, par vote, de placer désormais toute son action sous le signe du développement durable.

Il ne faudrait pas que les pouvoirs publics fonctionnarisent, par habitude, ce qui ne l'est pas. Le coup d'envoi de Rio a été bien donné, à cet égard, avec l'appel aux "major groups". Gardons lui cette qualité.

Mais il y aura beaucoup à faire sur le terrain et ce n'est pas dans beaucoup de pays - dont le mien - l'usage que l'on fait de l'enquête publique ou même dont l'administration engage les débats nationaux d'aménagement du territoire, par exemple, qui me rassure.

Il y a donc du pain sur la planche.

*
* *

4. La pédagogie du très long terme

Il ne peut pas y avoir de préparation et de mise en oeuvre d'un modèle de développement durable si on ne se met pas en perspective dyachronique de temps long.

Cela veut dire plusieurs choses : d'abord, arrêter de confondre la prospective et la divination de ce qui va se passer et ne pas se contenter de livrer quelques scénarios alternatifs. La prospective, c'est d'abord un exercice de mise en situation d'inattendu (j'allais dire un exercice gymnastique). C'est un exercice et non une leçon reçue (type oracle de Delphes).

Cela veut dire parler davantage des cheminements (et, à cet égard, le rapport Brundtland et le Sommet de Rio ne sont pas des modèles du genre) et insister sur les stratégies de transition.

Cela veut dire aussi allonger l'horizon⁶. Il faut arrêter de jouer avec le mythe de l'an 2000 et faire croire qu'on parle d'avenir

⁶ l'horizon de travail japonais est l'an 2100.

alors qu'on n'est qu'à la limite de son bout de nez; je regrette d'ailleurs que bien qu'ouvert sur le XXI^e siècle, le Sommet de Rio ait tiré trop court. L'an 2000 aura, depuis les années 50, beaucoup servi : il aura véhiculé quelques bonnes problématiques, mais aussi beaucoup de béton inutile et des envies productivistes à l'excès, qui sentent aujourd'hui le parfum défraîchi des "30 glorieuses".

Cela veut dire surtout faire en sorte que la société civile et ses acteurs deviennent des familiers de la durée longue; or l'"apprentissage" ne sera pas facile quand on sait que, pour les enfants, le sens du temps vient bien après le sens de l'espace et ne s'acquiert que très mal.

Il faudra retrouver le sens paysan qui se perd par ailleurs : celui de générations qui plantaient des arbres dont seuls quelquefois les petits-enfants voyaient les fruits.

Cela veut dire enfin - et je reviens à la diversité - aider chaque collectivité à faire elle-même sa prospective et ne pas la conduire à ingurgiter un avenir pour tous.

Voilà ce que je voulais dire sur la prospective. Cette réintroduction du temps long ne sera pas une oeuvre facile. Mais nous jouons gagnant, car, en tout cas à l'échelle du monde, l'apport des scientifiques sur l'état du monde, sur les climats et l'effet de serre, sur l'ozone ou sur les risques d'élévation du niveau de la mer, nous rendent sensibles à des évolutions très longues et encore incertaines (le "principe de précaution" a été adopté à Rio) et surtout à leurs répercussions dans la vie quotidienne (aussi bien, par exemple, le CO₂ des villes et là, l'impossible trafic automobile ou les risques de submersion ressentis (donc déjà vécus) par les responsables des deux tiers des îles du Pacifique.

*
* *

En 1968, en France, nous n'avions pas hésité, à la DATAR, à lancer un exercice à l'horizon 2050 : 80 ans d'avance!

5. La gestion des ressources dans le temps

Le cinquième point, celui de l'attention aux ressources, peut paraître plus instinctif, tant le Club de Rome a, il y a quelque vingt ans, produit son effet au risque d'être victime du systématisme de son message⁷.

Il faut réactualiser, à froid et calmement, la situation aujourd'hui.

Ce regard nous permet d'abord d'être moins crispés qu'on ne l'était sur quelques raréfactions imminentes. Il est vrai, par exemple, que la prospection des réserves a permis d'allonger le mirage : en 30 ans, depuis la parution de "Limites à la croissance", l'échéance des réserves connues s'est allongée de plus de moitié.

Mais gardons-nous de toute démobilisation. A 50 ou 100 ans, l'avertissement reste entier pour bien des ressources et il vaut mieux regarder les choses en face : par exemple, savoir qu'en 30 ans les européens et méditerranéens réunis auront consommé toutes les réserves connues du pétrole du Moyen-Orient. Même avec 100 ans (les réserves connues de gaz d'Algérie), les horizons sont courts.

Gardons-nous de toute démobilisation parce que les prix vont inévitablement renchérir pour de nombreuses ressources et que certaines tendances des dix dernières années ne reflètent pas les mouvements de fond. Le devoir des gouvernements est de préparer et, parfois, d'anticiper⁸.

Gardons-nous de toute démobilisation, même si les technologies de substitution commencent à être très présentes et si nous savons nous passer d'or, de fourrures ou d'ivoire (ce n'est qu'une image).

⁷ Serge Antoine a été de 1969 à 1973 membre du Club de Rome : il est, actuellement, conseiller du World Resources Institute.

⁸ cf. les décisions de certains pays, dont la France, qui vient de relever "à froid" le prix de l'essence.

Car d'autres raréfactions apparaissent que le Club de Rome n'avait pas perçues. Par exemple, tout bonnement, l'eau. Cinq pays méditerranéens, bientôt 7, et, dans 20 ans, 9 consommeront plus d'eau qu'ils n'en ont en patrimoine.

Alors, face à l'avenir, il est deux types de politiques que les européens peuvent, en tout cas, développer :

- d'abord le lancement de campagnes⁹ sur certaines économies utiles. Faut-il attendre la sécheresse pour faire, comme en Espagne, de remarquables spots télévisés?

- et puis, surtout, il y a le recyclage. Le développement durable et le recyclage sont deux dimensions d'un même combat. Je n'énoncerai pas ici les moyens de mobiliser davantage puisque je parlerai un peu plus tard de quelques moyens, mais je pense que la politique des européens, depuis 1975, a été plus réussie pour l'efficacité énergétique que pour la réutilisation et le recyclage.

*
* *

6. Conservation et gestion des milieux

Plus proche de l'attention des écologistes est le rapport entre le développement durable et les milieux. Avec l'éclairage du développement, les milieux n'apparaissent pas seulement comme des composantes de la Nature mais aussi comme des "éléments" au sens de l'Encyclopédie, utiles au développement économique. Le passage d'une autoroute sur un milieu fragile n'est pas seulement un regret pour la nature et les espèces : il peut être très directement une atteinte à l'économie. Il faut davantage

⁹ l'"Année méditerranéenne de l'eau" qui, en 1994, va proposer 30% d'économies.

encourager cette approche et les pouvoirs publics ont plusieurs moyens de le faire :

1) protéger certains sanctuaires : c'est la voie la plus régaliennne; elle peut atteindre 5% d'un territoire (moyenne actuelle en Europe), l'objectif pourrait être, sans inconvénient, porté à 10%.

2) faire en sorte que, dans certaines régions fragiles, les lois de l'ensemble du territoire ne s'appliquent qu'avec une autre interprétation. C'est le cas, par exemple, des zones humides, scandaleusement ouvertes à la "rénovation rurale" et à la production agricole dans une Europe dont on sait que son niveau est délibérément excédentaire. Il faudrait aussi revoir la politique de la montagne et celles des zones qui en ont les caractéristiques. Il serait anormal qu'on transforme ces régions en assistées alors que l'approche nationale et européenne pourrait être d'une autre logique pour elles que pour les régions à logique de rendement.

Cela veut-il dire, au niveau de l'Union Européenne, de nouvelles "directives"? Non, pas au sens des anciennes. Il y a quelque 6 ans, pour la protection du littoral, nous avons suscité une réunion européenne, à Marseille; elle avait proposé des dispositions incitatives d'un autre type. Il serait fait confiance, avec un délai de 5 ans, aux Etats pour qu'ils affichent des objectifs eux-mêmes et ressèrent ensuite leurs "lois littoral" en utilisant les moyens appropriés et en fixant eux-mêmes leurs façades maritimes à protéger.

Le rôle de la Commission est de suivre et de rendre publique l'évolution, mais aussi de mieux faire connaître les outils disponibles; par exemple, les conservatoires du littoral qui ont en Grande Bretagne (National Trust) acquis 30% du littoral, en France 10%, aux Pays-Bas davantage, mieux faire connaître aussi des législations de protection efficaces, au Danemark, par exemple.

Une bonne gestion de l'espace au niveau européen veut dire coupler davantage les stratégies de ressources et de produits avec un regard territorial. La stratégie de l'agriculture en Europe n'a pas été assez éclairée par la conservation de l'espace. Il serait

nécessaire à l'avenir de le faire davantage, car la seule logique des quantités et des prix agricoles n'est pas une politique.

Je n'en dirai pas plus. Simplement, encore un mot : avec le développement durable, la conservation des milieux va se trouver relayée par la gestion des milieux. Or, actuellement, on n'est pas encore au bon niveau. Sachons aussi qu'il ne s'agit pas forcément d'agents publics : le National Trust le démontre bien; ou, en France, la gestion de la Camargue, confiée, depuis 65 ans, à une association.

*
* *

7. La gestion de l'espace

La gestion des milieux ne va pas sans une gestion de l'espace rare. Le développement durable doit d'ailleurs ménager l'espace qui est un bien très rare. Cet espace n'est plus aujourd'hui, en Europe en tout cas, un espace ouvert : celui où existe la possibilité d'une "nouvelle frontière". Avec le développement durable, l'aménagement du territoire va devoir se changer en "gestion du territoire". Au lieu de chercher uniquement des pôles de développement, au lieu de créer des infrastructures pour désenclaver, il va falloir marier l'espace et la durée. Il n'y a plus de "far west". La gestion de l'espace doit-elle être celle du "monde fini" et connu? On s'aperçoit aujourd'hui que les limites sont plus étroites qu'il n'y paraît. Ainsi pour la Méditerranée, les 47 000 km. de littoral (dont 17 000 pour les îles grecques) paraissent pouvoir jouer le rôle de réservoir pour le tourisme, et pour d'autres usages. Détrompons-nous : aujourd'hui, avec des villes qui vont plus que doubler en 30 ans, avec un tourisme dont il est également prévu qu'il double, dans une région du monde qui va vers ses 700 millions d'habitants (200 en 1950), avec ses 60 centrales thermiques en projet, chaque décennie 2 à 3000 km

d'espace naturel disparaissent ou se mitent. Tout cela conduit à être parcimonieux.

Ce n'est plus l'"aménagement du territoire" : c'est le "ménagement du territoire".

Cela veut dire croiser davantage les politiques avec l'espace. Le cas des cultures énergétiques est un bon exemple de croisement entre une stratégie de ressources énergétiques, de productions agricoles et de politique de l'espace rural. Même avec des "à peu près" écologiques, il faut tout faire pour éviter de voir l'espace rural en déshérence et d'ajouter aux problèmes d'emploi ceux du départ des derniers paysans.

L'espace est un des éléments clé du bouclage d'une stratégie. J'avais tout à l'heure rappelé le mot de Valéry : "le monde fini commence", sans doute faudrait-il dire "le monde bouclé commence". Aucun "bouclage" ne peut se faire sans une logique de l'espace.

Enfin, je dois rappeler que l'idée a été émise, en vue de Rio, à propos de gestion de l'espace et des établissements humains, de lancer un peu à la manière des parcs et réserves naturelles, des "aires pilotes de développement durable". Je l'ai beaucoup soutenue. Elle commence à prendre corps, d'après ce que je constate ici ou là.

*
* *

8. L'emploi

Plus loin des préoccupations des écologistes - première manière - l'emploi est une composante majeure du développement durable. C'est même le grand défi aujourd'hui pour le monde entier : l'Europe n'y échappe pas.

Dix sept millions de chômeurs, soit presque le taux de chômage de l'Allemagne en 1933, la perspective surtout, même s'il y a reprise de la croissance, d'une contraction de l'emploi, l'intolérable chômage des jeunes sont des points forts d'une problématique qui veut que l'on cherche, y compris avec l'environnement, des pistes pour la création d'emplois.

Certains pays du Sud, dont l'ampleur du problème est sans commune mesure avec celle de l'Europe (par exemple, d'ici 2030, il faudra 148 millions d'emplois dans les pays riverains de la Méditerranée du Sud - du Maroc à la Turquie - pour faire face à l'arrivée des jeunes; 3 millions seulement en France, en Espagne, en Italie et en Grèce, au total) vont devoir complètement innover et sans même la ressource de partage du travail.

En Europe, il faudra aussi s'y attacher, à notre manière, et relier la stratégie de l'emploi très étroitement à celle du développement durable. Nous y sommes encore peu préparés. Il faut dire que les économistes et les politiques autrefois ont été pendant 30 ans délibérément optimistes¹⁰ sur le plein emploi.

Depuis, les faits se rattrapent et poussent à devoir analyser le problème en termes de conjoncture d'abord, en termes de structure maintenant. Et l'on se penche sur le niveau des charges sociales des entreprises, de la démographie, de la consommation, de la productivité. Mais le couplage avec l'environnement est encore récent et, hélas, limité bien souvent à ce qu'on appelle les "éco-industries".

Le début de la réflexion a été fait pour les emplois directs dans plusieurs régions du monde : aux USA, par un travail confié aux équipes de Léontieff; en Europe, un peu après. Les industries de l'environnement représentent déjà 1% des emplois : ils pourraient être à l'origine de la création de 350 000 emplois en Europe.

¹⁰ Il y a 25 ans, j'avais organisé un "Delphi" sur les problèmes majeurs du monde de l'an 2000-2010. Sur 270 réponses de l'élite française, aucune réponse n'a mentionné l'emploi!

C'est bien, mais il semble que l'analyse soit courte.

Le modèle de développement durable en Europe devra être abordé d'une autre manière, plus globale, qu'il ne l'a été fait pour l'environnement stricto sensu.

L'un des grands apports de la Conférence de Rio aura été précisément d'inciter, avec le "développement durable", à cette approche sociétale dont on reparlera en 1995, au Sommet Social de Copenhague. En introduisant les pauvres et la pauvreté, l'UNCED, à la demande de l'Assemblée générale des Nations Unies, dès 1988, a beaucoup surpris ceux qui avaient en tête, encore, l'écologie et l'environnement comme des domaines et non comme la dimension pleine de la société.

A élargir l'approche, l'environnement durable trace des pistes qui peuvent, en tout cas, modifier le débat. Et, par exemple, réintroduire d'autres métiers urbains de proximité et les métiers de l'espace rural, paysans compris.

Une stratégie emploi-environnement peut se nourrir de plusieurs approches :

- celles de l'anticipation où l'on peut pousser la création d'emplois par des obligations pour l'avenir : par exemple lorsque pour des carrières on demande la reconstitution des paysages ou encore des travaux maritimes pour prévenir les élévations du niveau de la mer.
- celles de la gestion des ressources et du recyclage dont le bilan net est certainement plus positif que celui de l'exploitation primaire.
- celles de la gestion des milieux qui, bien souvent, aujourd'hui ne sont pas "gérés" du tout ou le sont peu.
- celles des emplois de proximité dont dépend la qualité de ce que l'on appelle le cadre de vie ou la vie au quotidien : il ne s'agit pas

seulement des emplois des collectivités locales mais de tous les emplois dans la localité.

Le vrai problème est d'éviter de considérer que ces emplois sont du ressort et du financement des autorités publiques.

Ce serait, en tout cas, une grande erreur de demander à la collectivité publique et à l'argent public de supporter la création et le maintien d'emplois du développement durable. Il convient sûrement davantage d'internaliser le développement durable dans les stratégies d'emploi et de faire davantage supporter aux produits les charges d'atteinte à la non durabilité et, par exemple, les charges de maintien des espaces ou de traitement des déchets.

Peu à peu, on devra tendre à une plus large responsabilisation des secteurs économiques à l'amont et à l'aval, on quittera la logique des produits. Mais cela ne se fera pas en un jour...

*
* *

9. Les outils de l'action publique

Ce chapitre est vaste car il faudrait parler de tous les pouvoirs publics (au pluriel partout : "public authorities"). Il ne faut, aujourd'hui, oublier aucun maillon de la chaîne.

Le plan mondial commence à exister et, bien entendu, le Sommet de Rio l'a renforcé, qui a amorcé, 20 ans après Stockholm, le cadre mondial du "développement durable". Après Montréal aussi, en 1989, sur les CFC, et Mar del Plata, sur l'eau. Le droit de la mer, lui, progresse - lentement - mais l'OMI renforce son autorité : cela aurait fait plaisir à Jules Michelet, historien, mais aussi l'auteur de "La Mer" et de "La Montagne", de "L'Oiseau" et "Les Insectes", et

qui, en 1861, appelait de ses vœux : "un code commun des nations applicables à toutes les mers ... un droit à la mer".

Les conventions sur les climats et l'effet de serre, et sur la biodiversité, signées à Rio par 156 Etats, sont un pas de plus, même si elles sont encore vagues et appellent des protocoles d'application.

Et surtout, l'Agenda 21 que certains juristes de la lettre ne considèrent pas comme du droit mais comme l'énoncé d'objectifs, traduit, en fait, le resserrement d'un langage commun, écrit au consensus de tous les pays du monde. Il tendra à être repris dans le droit international et dans les droits internationaux.

Mais il est vrai que Rio ne signifie pas le début d'un "gouvernement mondial". Il n'y a pas de Cour de Justice, pas de sanctions, et pas de casque vert derrière chaque arbre...

Ce ne sera pas pour demain.

Autres cadres nés, eux aussi, des préoccupations de l'environnement ou du développement durable aux côtés des fédérations ou communautés polyvalentes (l'Europe, par exemple): les "éco-régions" et les groupements géographiques par thème qui commencent à avoir une réalité. Il en est ainsi de la Méditerranée dont les accords de Barcelone ont signé l'acte de naissance en 1975. Si les structures sont bien timides, on notera que 20 pays riverains et la CEE se sont engagés, ici, pour la protection de la mer mais aussi pour le "développement durable". Il y a un mois, les Etats ont décidé de lancer un "Agenda 21" pour la Méditerranée.

Il y a aussi, au plus bas maillon de l'échelle, les collectivités locales et les régions subnationales dont la contribution est importante : les villes, par exemple, ont décidé, à Curitiba, au Brésil, quelques jours avant Rio, de s'engager dans la voie du développement durable avec des "Agenda 21 locaux". Les quatre grandes organisations de travail (IULA, Cités Unies, Les plus grandes villes du monde et Métropolis) ont bien noté, depuis Rio, que le chapitre 38 de l'Agenda 21 engageait les municipalités à se doter d'Agenda

21 locaux. 200 villes dans le monde ont déjà amorcé le mouvement.

Les villes disposent aussi, dans les pays à forte décentralisation, d'une certaine autonomie (transferts, taxes...). C'est un apport considérable et l'Europe se doit de faire appel à ce volontariat et de l'encourager. Pour la Méditerranée, cinq villes, aidées par la Banque Mondiale, ont lancé un programme dans le cadre de "Medcités". En Grande Bretagne, un guide a été édité à l'intention des villes, etc....

Et puis, il y a les régions qui, d'elles-mêmes, dans plusieurs pays européens, ont décidé de s'engager elles aussi dans des plans de développement durable. Elles sont une demi-douzaine en France, par exemple, à se porter volontaires. Le mouvement est tout récent.

Peut-on parler de "subsidiarité"? Il faudrait mieux parler d'émulation. Le développement durable peut conduire à changer de langage et de perspectives par une approche à la fois "gigogne" et solidaire.

*

Mais l'échelle décisive est celle des Etats : ils sont maintenant plus de 180 dans le Monde. Le Sommet de Rio a été leur rendez-vous et plus de 110 chefs d'Etat ou de gouvernement y sont venus. Le seul principe de Stockholm réaffirmé au mot à mot à Rio, dans la Déclaration, est celui-ci :

Principe 2 :

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le 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.

Droits et devoirs, c'est à dire responsabilité.

Il est difficile, en quelques minutes, de dresser l'inventaire de tous les moyens dont disposent les gouvernements pour mettre en place le développement durable. Disons, d'ailleurs, que les Etats ont une caractéristique, c'est celle de disposer d'une palette considérable de moyens : la loi, la police, les règlements, les subventions, les transferts, les taxes, l'encouragement, l'éducation, la recherche, etc....

Ce que l'on peut, d'abord, dire à propos du développement durable, c'est que son concept ne privilégie pas certains outils : on voit mal, par exemple, le "délit d'atteinte au développement durable"; que, par contre, il privilégie d'autres dimensions et, notamment, la dimension interministérielle.

C'est d'ailleurs pour cela que plusieurs pays¹¹ ont décidé de mettre en route des Commissions nationales de développement durable comportant plusieurs Ministères mais aussi des entreprises, des ONG, des syndicats.

° La voie normative, celle des lois, celle des règlements, celle aussi des corps de contrôle et de la police, est la première à laquelle on se réfère quand on pense Etat ou autorités publiques, "Faites-moi de bonnes lois et je ferai le reste". C'est vrai.

Sur la loi et les règlements, je dirai simplement que le développement durable invite les gouvernements à développer le droit prospectif, ce qui n'est pas fréquent, le droit consacrant, en général, une situation plutôt que d'ouvrir en anticipant sur l'avenir.

Je dirai aussi que l'arsenal ne doit pas être trop détaillé. L'Union Européenne pourrait, ici, ne pas ajouter de directives mais aider les gouvernements à en rester aux grands principes.

¹¹ la France vient de l'annoncer, il y a une semaine; Président, M. Esembert.

° La recherche est un volet important, encore peu mobilisé, sur les techniques appropriées, celles qui, notamment, maximisent le travail et minisent la consommation des ressources. C'est même un renversement de ce qui habituellement est recherché.

° L'éducation, ensuite, sous toutes ses formes. C'est essentiel et cela a été dit à Rio : la pédagogie du développement durable doit relayer celle de la Nature ou de l'écologie (je n'ai pas dit "se substituer"). Cela ne sera pas facile car la pédagogie du panda qui disparaît, de l'éléphant, du dauphin ou du castor, sont des voies de sensibilité, j'allais dire de sensiblerie, bien pratiquées et efficaces pour l'écologie. La pédagogie de nouveaux comportements qui vont devoir lutter contre l'appétit de l'éphémère de nos sociétés actuelles et contre ce réflexe, naturel chez les jeunes, sera difficile. Le corps enseignant et les médias ont là une grosse responsabilité.

° Mais peut-être deux créneaux sont-ils, aujourd'hui, plus importants que les autres : établir des principes et des règles du jeu plus clairs; renverser certaines tendances en ce qui concerne les transferts et prélèvements opérés par les pouvoirs publics.

En ce qui concerne la fixation de règles du jeu, il est important que les pouvoirs publics donnent des signaux clairs et surtout qu'ils ne se contentent pas de se référer à des principes mais de les voter.

Le premier principe est celui, ancien maintenant de 20 ans, inventé à l'OCDE et reconnu enfin à Rio, du "pollueur-payeur". Il n'est pas encore entré dans la législation officielle de nombre d'Etats, même si, dans les faits, on s'y réfère.

D'autres principes pourraient être formulés : sur celui "qui utilise les ressources les paie" et celui "qui prélève reconstitue". Bien sûr, on ne peut se contenter de schémas aussi simplistes, mais c'est, par exemple, en leur nom qu'on peut obliger les ouvriers de carrières à reconstituer les paysages après exploitation.

C'est aussi ici que se situe l'examen des "droits à polluer" (langage méchant) ou des droits à prélever, si l'on préfère, concevables à

l'échelle nationale mais beaucoup plus contestables à l'échelle internationale.

La comptabilité offre aussi des perspectives importantes. Elle a, depuis les années 1970, dans quelques pays¹², donné lieu à d'intéressants travaux sur les comptes du patrimoine, la "comptabilité verte", les indicateurs de pression, d'état ou de réponse, sur les comptes-satellites; c'est bien, et le développement durable va encore leur donner du grain à moudre et encourager cette réflexion.

Mais il serait temps de passer à l'action : c'est à dire d'identifier les indicateurs-clefs pour des décisions et les changer ou les compléter. Par exemple, au plan mondial, substituer au critère calculé au GNP des pays les moins avancés celui des pays qui se dégradent de plus en plus. Les travaux de M. Pierce, à cet égard, ouvrent une voie utile.

Il est également indispensable que l'on change quelques principes de comptabilité publique et privée, par exemple pour introduire le patrimoine, les provisions pour risques, revoir certains amortissements, redéfinir les biens d'équipement et de consommation. Des états généraux de la comptabilité seraient, à la lumière du développement durable, intéressants à réunir. Ce pourrait être l'une des premières actions de l'Union Européenne, car les bases mêmes de la comptabilité ont été dessinées, pour l'essentiel, au XVIII^e siècle : ils ont privilégié les comptes d'exploitation et une acceptation étroite du "profit".

° Et puis il y a le rôle des Etats dans les transferts, dont l'ampleur, d'ailleurs, caractérise la situation européenne. Préleveurs et redistributeurs, ils le sont par les taxes et par les subventions ou les politiques de prix. Le développement durable peut conduire à de nouveaux éclairages. Il peut y conduire en reliant deux dimensions essentielles : les ressources, sur lesquelles le prélèvement est faible (10%), le travail et l'emploi, sur lesquels il

¹² cf. les premiers travaux conduits par M. Gruson et Toulemon, que j'ai lancés alors en France.

Voir, aujourd'hui, l'ouvrage de M. Yusuf Ahmad sur ses progrès dans le monde.

est élevé (plus de 50%). Et j'apporte, ici, tout mon appui à une révision de cet état de choses : il faut relever le coût de certaines matières notamment de celles qui se raréfient à moyen ou à long terme (en anticipant parfois) et alléger toutes les formes de dissuasion à l'embauche tant la tendance à la croissance avec réduction d'emploi est forte. Le système fiscal des pays européens est, pour l'essentiel, unijambiste.

Parlons d'éco-fiscalité. C'est évidemment une tentation intéressante mais qui a été bien souvent caressée, une par une, pour créer, par exemple, des financements d'agences d'environnement. Le but est peut-être louable mais l'effet pervers est certain et le risque est de voir gaspillée une bonne idée - à jouer les Horace et les Curiace, on risque non seulement les critiques des Ministères des Finances peu enclins à multiplier les ressources affectées, mais à engager très partiellement un débat et une réforme d'ensemble de la fiscalité dans la perspective du développement durable.

La taxe sur l'énergie fossile, la "carbone taxe", a été conçue un peu rapidement à la veille de Rio. Elle doit être replacée et réexpliquée dans une logique de la ressource et de l'emploi.

Elle y gagnera si le résultat est effectivement neutre, en tout cas en Europe où les prélèvements sont lourds. Ce qui veut dire qu'il faut autant identifier et faire connaître les allègements que les prélèvements et, bien sûr, ajuster les transitions pour certains secteurs (la métallurgie, par exemple).

Les innovations fiscales d'autres types peuvent avoir des effets intéressants si elles sont bien étudiées et si elles sont décidées à l'avance, bien annoncées et médiatisées et installées pour des durées précises. Je ne voudrais pas, à ce stade, aller trop loin, mais demander que l'on mette en discussion des pistes de ce type :

par exemple, l'aide aux énergies renouvelables détaxées pour dix ans; ou encore la réduction des taxes à la valeur ajoutée pour la rentabilisation de certains matériaux ou ressources dont on

voudrait encourager le recyclage et dont on voudrait éviter qu'ils paient deux fois "l'extraction".

° Et puis, il y a tout l'encouragement à la création d'emplois. Je me bornerai, ici, à évoquer les emplois de proximité, ceux de la solidarité, ceux de la ville : ils ne font qu'un. Ce ne sont pas des emplois d'environnement au sens strict, mais ce sont des emplois de développement durable.

Il faut les encourager. Des dizaines et des centaines de mille d'emplois sont en jeu qui ne sont pas des "petits boulots" ou des métiers pour "associations intermédiaires" (mais les associations peuvent avoir un rôle accru notamment pour le quart monde au sens large et pour les banlieues).

Le problème, ici, est d'alléger les formalités et les prélèvements pour toutes ces formes d'emploi qui concernent les emplois individuels, ou de petits groupements. On fait tout, en Europe, par les formalités, les taxes et les charges pour décourager la germination d'un tissu organique que les conditions sociétales tendent, par ailleurs, à faire disparaître. Et l'on s'étonne, après, du désert des banlieues¹³.

La priorité aux emplois de proximité est un réel enjeu, il implique aussi l'imagination des associations d'insertion ou de réinsertion. Certaines en sont bien dotées.

° Cette imagination est également nécessaire pour les programmes de relance dont on espère que le multiplicateur emploi soit décisif. On peut avoir la crainte que si des programmes de relance, en Europe, se mettent en route en fonction de l'emploi, on se borne à prendre des dossiers prêts, parce qu'ils sont techniquement bons, et qu'on engage l'essentiel de la politique sur les autoroutes, par exemple. Il devrait y avoir de meilleurs coefficients

¹³ Il faudra bien choisir les priorités et éviter des faux emplois de charge inutile: par exemple promouvoir les décharges pour ensuite créer des emplois pour les enlever.

multiplicateurs pour d'autres secteurs¹⁴. Jusqu'ici les projets environnement sont peu significatifs sauf pour l'eau; la perspective du développement durable aurait dû renouveler l'approche.

L'Union Européenne a là un rôle d'émulation, d'encouragement, important à jouer : elle pourrait aussi apporter une part de l'aide, très petite en volume mais déterminante, à la formulation de projets.

Au terme de mon intervention sur le modèle européen de développement durable et du rôle, à cet égard, des pouvoirs publics, je voudrais ne pas laisser l'impression que ce modèle peut être isolé du reste du monde. J'y ai fait des allusions au fil des neuf points que j'ai passé en revue. Mais, en finale, je voudrais insister.

10. Modèle européen ouvert ou fermé

Le modèle européen ne peut pas ne pas tenir compte des réalités extérieures d'un monde en changement profond.

° Celle des instances internationales, celle des Nations Unies d'abord. L'Europe doit non seulement en tenir compte, mais être active et présente dans la construction de l'ordre mondial; certes, elle aurait pu mieux faire dans les mois qui ont précédé Rio, mais elle y a été bien présente et on s'en est aperçu par rapport à la manière dont l'administration Bush a trainé les pieds. Pour l'après Rio, je regrette qu'elle n'ait pas pesé de tout son poids pour que les institutions plus liées au développement durable ne soient pas maintenues à Genève. Il faut s'en faire une raison.

Il y a, pour l'Europe, beaucoup à faire pour que le développement durable entre au bon niveau. Au plan des textes, mais pas uniquement.

¹⁴ Le programme français de relance, annoncé le 15 octobre 1993, comporte quelques éléments.

C'est sans doute sous forme de boutade qu'un membre de la Commission Brundtland a, un jour, dit à des juristes : en passant de l'environnement au développement durable, nous donnons une génération de travail aux hommes de loi et de robe.

Il y aura, certes, à faire avancer les protocoles sur les climats et l'effet de serre, sur la biodiversité, sur les forêts, sur les déserts aussi. L'Afrique sèche est en jeu. Mais il y aura aussi à revoir les méthodes de travail des Nations Unies pour les rendre plus efficaces.

L'Union Européenne n'a pas seulement à être un bon partenaire des Nations Unies : elle peut enclencher pour ses pays membres, de meilleures formes de coopération et de protection internationales.

Les formes de coopération existent. Le cadre des conventions de Lomé est essentiel : il est sûrement possible de les améliorer en étant plus attentif au développement durable et en donnant une priorité n° 1, comme le souhaitait le Sommet de Rio, aux transferts de technologie et au "capacity building". Un régime particulier de coopération technologique pourrait être institué sur des bases analogues à celles déjà étudiées par l'ACCT.

Il serait possible aussi de compléter l'action par l'octroi des 3 milliards d'écus de l'après Rio avec les mêmes types de sélection de mérite de développement durable que ceux établis pour l'"année européenne de l'environnement".

Chaque pays européen pourrait être invité à modifier substantiellement, à la lumière du Sommet de Rio, les lignes de la politique nationale à l'égard des pays en développement. Plusieurs volets sont prioritaires, parmi lesquels une révision des accords bilatéraux trop axés sur des formes classiques de développement.

Cet appui au Sud, qu'il soit multilatéral ou bilatéral, doit se situer davantage dans une logique planétaire ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Ce pourrait être le prochain round des Lomé à venir.

La coopération internationale pourrait, par ailleurs, davantage prendre appui sur les formes existantes ou en émergence d'"éco-régions".

- d'abord en créant un espace de proximité mieux organisé entre l'Europe occidentale et celle des pays de l'Europe centrale et orientale. Le développement durable, c'est autre chose que la reconstruction et le développement.

- ensuite, en créant un autre espace de proximité avec les pays non communautaires de la Méditerranée. Le processus de paix autorise à espérer un espace de co-développement durable tout à fait essentiel à la fois pour la rive Sud, pour la mer et pour l'Europe.

*

Quant à la "protection" du marché européen, il serait nécessaire, pour tenir compte des préoccupations des consommateurs européens, de chercher ensemble et avec les partenaires de l'espace Lomé, par exemple, des formes claires de "conditionnalité verte" qui ne comportent pas de sous-entendu. Seraient ainsi exclus des importations européennes les produits ayant visiblement des critères de mal-environnement. De leur côté, les Etats européens renforceraient les engagements déjà formulés de non exportation vers les pays tiers de produits nocifs pour l'environnement et, bien entendu, de produits dangereux pour celui-ci.

Mais il n'est pas question, de la moindre manière, de mettre en route une "ingérence" écologique. Ce qui pouvait être admis pour l'humanitaire, n'a aucune raison d'être transposé pour l'environnement et le développement. La Conférence de Rio, qui était un Sommet des Etats, a tenu à rappeler très fortement que tout cela était du domaine de la responsabilité des Etats.

Certains se demandent enfin s'il ne faut pas, dans les échanges, mettre une barrière en fonction du niveau des salaires lorsque ceux-ci sont proches d'un niveau "d'exploitation" ou de dumping. Cette question, en tout cas, ne doit pas relever, à notre sens, d'une stratégie de développement durable. Celle aussi d'un monde où, en l'an 2100, l'Europe ne représentera plus que 5% de la population mondiale, d'un monde qui a ses propres dynamiques ou absences de dynamiques (je pense à l'Afrique). La stratégie européenne ne peut être défensive et elle doit accompagner les transformations inexorables de la nouvelle division internationale du travail.

Celle d'un monde dont les trames et les logiques en font un espace plus interdépendant et même plus organique qu'il s'agisse des règles de l'échange (je pense aux institutions de Bretton Woods) ou du secteur privé dont les transnationales ont récemment été examinées par les services de prospective de la Commission.

Le modèle européen de développement durable doit prendre le monde comme il vient, mais il doit aussi aller au devant de lui. Le développement durable fait apparaître une division Nord-Sud d'une autre manière que celle de pays pauvres et de pays riches. Il nous faut relire le monde sous cet angle. Mais il n'en reste pas moins que la solidarité entre le Nord et le Sud attend beaucoup de l'Europe.

*

* *

L'ouverture européenne au monde à partir du concept de développement durable est d'une évidente nécessité. Elle gagnera à être explicitée à la lumière d'une multicitoyenneté. Cette multicitoyenneté est d'abord l'expression d'une citoyenneté de la planète.

La Biosphère, dont le concept a été lancé par Vernadsky dans les années 20, est aujourd'hui un puissant adjuvant de la vision

globale. Il ne s'agit toutefois pas, avec eux, d'un gouvernement mondial ni d'une force de police mondiale mais d'un ensemble de dispositions qui va avoir ses répercussions jusque même dans la plus petite vie municipale. Cette citoyenneté se décline avec d'autres citoyennetés : je suis citoyen de mon village, de ma vallée, de mon canton, de mon pays, de l'Europe, du monde.

Il nous faut apprendre une multiappartenance mieux affichée et identifiée et apprendre l'éco-citoyenneté (dont parle Michel Barnier); elle deviendra un jour notre lot quotidien. Il faudra donc éviter les flous qui en gommant la vertu. Et, au contraire de l'image des poupées gigognes, bien clairement dire d'où vient quoi.

Cette multiappartenance ne va pas de soi : les pouvoirs publics se doivent de la mettre davantage en relief et pas uniquement en termes de "subsidiarité". On l'a dit.

Dans un monde où la télévision est présente trois heures par jour, et où le zapping est répandu, les images en messages et les problématiques ont tendance à se superposer, à se confondre. On risque, par exemple, d'être dévoré par des problématiques des antipodes. Or, elle sont, plus souvent qu'on ne pense, locales : une espèce peut être ici en voie de disparition et, là, surabondante. "Vérité en-deça Pyrénées, dit-on, n'est pas vérité au-delà". Il faut le dire en même temps qu'on décline d'autres appartenances à la planète, à l'Europe, à la Méditerranée, par exemple, et aux trois à la fois.

*
* *

Un mot de conclusion.

Le développement durable est une bonne idée force. Elle est un levier qui peut rallier des consensus et une intéressante participation parce qu'elle fait appel au volontariat. Ce peut même être le début d'une véritable révolution culturelle.

Il est probable, pour en revenir à ce que j'ai dit au début, que le mot sera porteur pendant peut-être 10 ou 20 ans. Profitons en comme le navigateur qui utilise le bon vent.

Faisons-le durer en l'utilisant bien. L'un des grands risques pour le développement durable est d'être galvaudé, mis à toutes les sauces. Sans aucune réflexion intellectuelle, sans aucun calcul économique ou écologique. Sans aucune méthode de travail.

Le meilleur service que nous puissions rendre au développement durable, est de garder bien identifiées celles des expériences, celles des opérations pilote que nous lançons en son nom.

Je suis un optimiste de nature et j'attends trop de ce développement durable pour voir cette notion diluée dans les discours ou revêtir en surface des opérations mal préparées.

Le développement durable ne se célèbre pas : il ne se décrète pas, il se mérite.