

Qu'est-ce que le développement durable ?¹

*Intervention lors du cycle de conférences
"Rio, le développement durable 10 ans après"
à la Cité des Sciences, Paris.*

Edwin Zaccai

Centre d'Etudes du développement durable, Université Libre de Bruxelles
(IGEAT).

1. Ouverture des définitions

La définition la plus répandue et la plus officielle du développement durable est la suivante :

"un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures à répondre à leurs propres besoins".

Le développement tel que nous le connaissons est-il durable ? A plusieurs égards la réponse est négative. Pour beaucoup de membres de la population mondiale, des besoins ne sont pas satisfaits. Quant à savoir si ceux des générations futures pourront l'être, ou plus exactement, si notre mode de développement ne compromet pas leurs chances, leurs capacités de pouvoir le faire... Il faut à mon sens se garder d'un catastrophisme un peu mythique, mais on ne peut nier que certaines évolutions conduisent à des dégradations difficilement réversibles.

La définition citée n'offre cependant pas, on le voit, de critère très précis. Et je n'ai même pas parlé du "développement" lui-même. Dans la définition évoquée, cette notion est supposée comprise ("*le développement durable est un développement qui*")

Un autre élément crucial, est celui de l'entité à laquelle on l'applique. Est-ce le développement durable d'un pays seul par exemple, ou d'une ville ? Mais à ce moment, comment penser les échanges entre son développement et celui d'autres pays ou villes ?

S'agit-il du monde entier ? Dès lors à quel moment pourrait-on dire que les besoins seront satisfaits ? Et d'ailleurs est-ce les besoins seuls, ou certains désirs également ?

Il existe aussi d'autres définitions du développement durable, ou des politiques de développement durable. On dira par exemple qu'il s'agit d'un développement qui intègre, les aspects économiques, sociaux, et environnementaux, d'autres formulations disent, qui équilibre ces aspects

¹ Ce texte est une actualisation de la conférence donnée à la Cité des Sciences en mai 2002, voir http://www.cite-sciences.fr/francais/ala_cite/conferen/rio/global_fs.htm

D'autres documents et liens à ce sujet se trouvent sur le site www.ulb.ac.be/igeat/cedd, ainsi que dans le livre E. Zaccai, *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*, Peter Lang, Berne-Bruxelles, 2002.

économiques, sociaux, environnementaux, ou des aspects institutionnels aussi, ou encore culturels. Différentes variations donc, mais des formules dont la vérification reste toujours peu aisée.

Enfin, une façon courante de définir le développement durable est de multiplier les principes ou les critères auxquels il doit satisfaire. Par exemple, vision de long terme, vision mondiale, principe de précaution, intégration des différentes dimensions, participation, etc.

Dès lors, l'ouverture des définitions, la difficulté à fixer des critères permettent à de nombreuses instances de qualifier leur projet comme compatible ou servant le développement durable. On le voit avec des programmes politiques ou des rapports d'entreprises notamment.

Il y a clairement aujourd'hui des enjeux de communication autour de la mise en avant de ce projet.

Les quelques définitions que j'ai indiquées (et je reviendrai sur leur contexte) sont attractives. Énoncé de cette façon, ce type de projet sera donc consensuel et a peu d'ennemis.

A cette promesse de réconciliation, s'ajoute encore une dimension capitale. Il s'agit d'annoncer entre le développement technico-économique et l'écologie une concordance possible, quand ce n'est pas un renforcement mutuel. On se souviendra que durant les années 70, ces deux objectifs paraissaient irréconciliables. Progressivement, les préoccupations écologiques et de respect de l'environnement sont devenues trop importantes pour être marginalisées. Apparue durant les années 80, et montée en puissance durant la décennie suivante, la figure du développement durable s'est avérée une excellente candidate réconciliatrice.

Le développement durable serait-il alors la poursuite du développement, mais avec la condition supplémentaire d'une compatibilité avec le respect de l'environnement ? C'est là un sens fréquent, (notamment dans les politiques en Europe durant les années 90), mais qui n'épuise pas le sujet. Il y a d'autres composantes importantes dans cette notion. Et d'ailleurs, vous avez pu noter que la première définition citée, celle qui entend veiller à satisfaire les besoins du présent et des générations futures n'évoque nullement la question de l'environnement.

2. Etapes et acteurs

Cette sélection de présentations de la notion nous montre que si l'on souhaite mieux comprendre ce que signifie le développement durable, on ne peut se satisfaire de l'aborder par des définitions. Il faut entrer dans les dynamiques dont se constituent les débats, les politiques, ou les actions à cet égard.

Ce que je vous propose dans ce qui suit c'est donc d'examiner comment la notion de développement durable s'est formée aux confluent d'une série d'évolutions et d'intérêts divers. Plutôt que d'en proposer une énième

définition, je voudrais essayer de comprendre avec vous à quels éléments peut être attribué son succès. Montrer aussi comment cette nouvelle formulation de problématiques - dont en fait la plupart existaient auparavant - contribue à modéliser les enjeux. Et tenter d'évaluer les points forts et les points faibles à ce sujet.

Pour ce faire nous allons utiliser plusieurs repères clés, que vous pouvez voir apparaître ici. Autant de variations, d'évolutions, et d'interprétations du développement durable que nous allons tenter de décrire.

Les acteurs : pouvoirs publics, entreprises, ONG

Les niveaux de pouvoir : ONU, UE, Etats (PVD, pays riches), pouvoirs locaux

Ces groupes sont simplificateurs, il est clair qu'il existe beaucoup de variations à l'intérieur d'un même groupe.

Les repères historiques (ONU) :

1972 : Conférence des NU sur EH (Stockholm)

1987 : Rapport "Brundtland" (CMED)

1992 : Conférence des NU sur ED (Rio)

2002 : Sommet mondial du Développement durable (Johannesburg) ("Rio+10")

3. Le Rapport Brundtland : rapport fondateur

Comme le suggèrent les repères historiques, le niveau de l'ONU a joué un rôle capital dans le modelage officiel, institutionnel, de la figure du développement durable.

En 1984, l'AG de l'ONU donne mandat à une commission d'experts, dénommée Commission mondiale pour l'environnement et le développement (CMED), de proposer des lignes directrices pour un projet de développement mondial capable de protéger l'environnement mais aussi de remplir les autres missions incluses dans l'objectif de développement. Rappelons que la promotion du développement à l'échelle mondiale constitue l'une des grandes vocations onusiennes.

En 1987, la CMED, publie son rapport, intitulé "Notre avenir commun". La Commission était présidée par l'ancien Premier ministre socialiste de Norvège, Mme Brundtland, et le rapport portera son nom. Ce document fait apparaître le respect de l'environnement, ou de "notre planète" (vision mondiale), à la fois comme une condition de poursuite du développement économique et comme une question de justice sociale.

Dans le premier cas par exemple, le rapport utilise l'image d'un capital, le "capital naturel", que nous dilapidons, et que les générations futures nous maudiront d'avoir dilapidé. On remarque le soubassement économique de cette image : l'être humain est bien au centre de la nature, qu'il utilise, comme du développement, qui doit servir des buts d'amélioration des

conditions de vie. Le tout devrait être compatible avec une économie qui devrait cependant subir certaines réformes.

Certains titres de chapitres du rapport indiquent clairement ces orientations : "*Espèces et écosystèmes : les ressources au service du développement*". "*Industrie : produire plus avec moins*".

Côté social, le rapport insiste fortement sur les dégradations des conditions humaines qui résultent d'un appauvrissement de l'environnement, notamment dans les pays pauvres. Sur l'injustice aussi que constituent des transferts de pollution depuis les pays les plus nantis vers des zones qui souffrent de dommages sans profiter, dans une mesure équitable, des avantages techniques et économiques.

Ce Rapport Brundtland et la campagne qui s'en est suivie, jusqu'à la tenue de la Conférence de Rio, en 1992, ont largement contribué à ce que l'environnement ne soit plus considéré comme un élément marginal, intéressant plutôt des rêveurs ou des contestataires, mais comme quelque chose à prendre au sérieux.

4. Entreprises et développement durable

Comment cela s'est-il produit ? Nous devons pour le comprendre parcourir quelques étapes de la politique mondiale de développement durable, à commencer par la Conférence de Rio, que je viens de citer. Nous y arriverons, mais je vous propose avant de continuer ce déroulement classique, d'effectuer un détour, ou plutôt un "zoom", sur la façon dont un groupe d'acteurs essentiels s'est inscrit jusqu'aujourd'hui dans ce thème : les entreprises.

Ceci nous fournira des éléments importants pour comprendre la problématique de rencontre entre l'économie et l'environnement. Par la suite nous reviendrons au niveau onusien, pour considérer davantage des éléments sociaux. Ceci, en sachant que ces notions de "économique" et "social" restent des simplifications fortes (comme nous le verrons).

Dès la fin des années 80, on va voir apparaître dans le monde des entreprises, et particulièrement parmi certaines multinationales, à l'affût de stratégies de long terme, un mouvement qui s'oriente vers une intégration de certaines conditions environnementales dans leur production. Des observateurs forgeront à ce sujet, l'expression de "*modernisation écologique*", l'idée étant qu'après avoir intégré des conditions sociales, dans la première moitié du 20^e siècle, la modernisation – certains diront le capitalisme – pourrait aussi intégrer des conditions écologiques.

Les avantages de cette intégration sont les suivants.

D'abord, il y a l'aspect défensif. Les législations environnementales commencent à devenir progressivement plus sérieuses et plus étoffées. Ceci du moins dans les pays développés, car ailleurs, avant la Conférence de Rio,

ces contraintes sont très lacunaires. Si c'est le cas donc, il peut être avantageux, même d'un point de vue économique, de prendre en compte ces contraintes de façon anticipative. Ceci d'autant qu'avec la mise en place progressive de formules de gouvernance, durant la décennie 90, les entreprises se voient confier des possibilités d'auto-régulation, d'engagements volontaires, qui rendent intéressant d'avoir une attitude pro-active. En outre, cette attitude peut donner une avance, dans une évolution perçue comme acquise, et où règne la compétition.

Par ailleurs, dans certains cas le respect de l'environnement est susceptible de générer une économie en coûts de production, par exemple en limitant la quantité de déchets produits ou les gaspillages d'eau. Ce type de cas, que l'on appelle "gagnant gagnant" – gain économique pour l'entreprise, et gain pour l'environnement – n'est cependant pas dominant. D'une part il se limite à certains processus, d'autre part la proportion des coûts relatifs à l'environnement dans les coûts de production, reste relativement limitée, de l'ordre de un, deux, trois pour-cents par exemple (en moyenne), sauf secteurs ou processus assez spécifiques. Durant les années 80 et 90 en tous cas, car ces coûts de mise en ordre sont relatifs aux objectifs réglementaires en vigueur, et se renforcent actuellement si l'on tient compte de la lutte contre les changements climatiques.

Mais il faut citer encore une raison importante sous-tendant l'intérêt des entreprises pour l'environnement, puis pour le développement durable. Il s'agit de l'aspect communication, ou image. Une entreprise est tenue d'être en phase avec les préoccupations des consommateurs. Que ce soit de façon positive, par le développement de produits, de caractéristiques, répondant aux attentes. Ou, peut être plus sérieusement encore, de façon défensive, en voulant éviter les accidents spectaculaires à l'heure du principe de précaution face aux risques. A l'heure aussi où certains consommateurs, mieux informés que par le passé, tirant parti des substitutions possibles dans un marché très compétitif, sont capables de faire jouer le boycott, dans certains cas, qui restent cependant rares et temporaires.

Ces analyses doivent être relativisées selon les secteurs, la conjoncture, et concernent moins les petites entreprises, mais elles permettent d'interpréter par exemple des investissements d'entreprises dans des domaines comme l'éducation à l'environnement, le sponsoring, le mécénat, liés à l'environnement. Les industries investissant dans l'environnement, ont intérêt à contribuer à l'accroissement des demandes du public en ce sens. Avec éventuellement une approche sélective de ces matières, d'où les batailles autour de la communication "verte", ce que Greenpeace appelle *Green washing*.

Pour susciter plus de confiance dans leurs messages dans l'opinion, certaines entreprises ont établi ces dernières années une série d'alliances, de partenariats, sur des points limités, avec des associations par exemple de protection de l'environnement, mais aussi à vocation sociale.

En quoi la notion de développement durable influence-t-elle l'évolution ainsi décrite ?

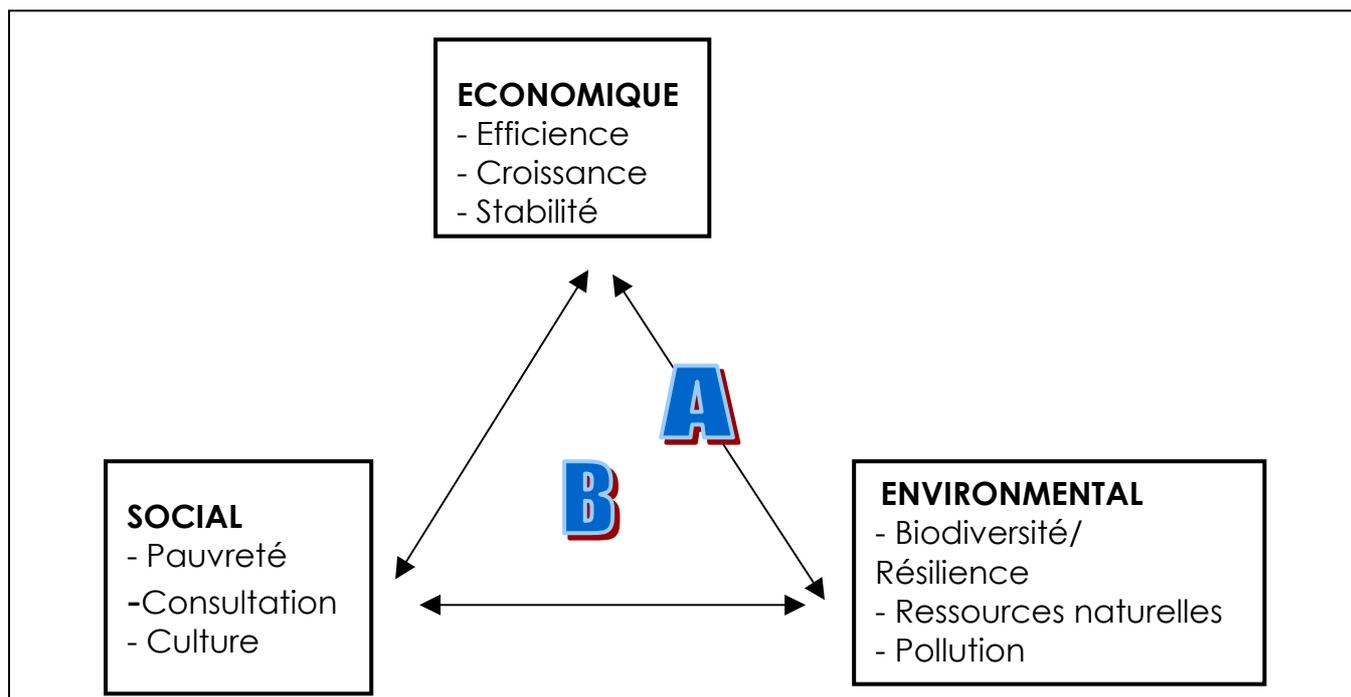
La formule que nous avons citée joue un rôle de passeur, de médiateur, de facilitateur de ce type de convergences et de rencontres. En effet, l'affirmation de la poursuite du développement, de l'équilibre à trouver avec les préoccupations environnementales, rassure en quelque sorte les entreprises. De leur côté les défenseurs de l'environnement voient leur cause promue, officiellement reconnue. En matière d'environnement, on ne peut nier que le secteur industriel a réalisé des progrès importants pour la diminution de ses impacts écologiques dans les pays de l'OCDE. Difficile de dire ce qui se serait produit si l'on avait pas "inventé" la formule du développement durable, mais le fait est là.

En préparation à la conférence de Rio, s'est formé un rassemblement de multinationales, le Business Council for Sustainable Development, le Conseil des Affaires, ou des Entreprises, pour le développement durable, dont le président de l'époque sera l'un des conseillers du secrétaire de la Conférence. A cette occasion c'est une image positive, volontariste du rôle des entreprises qui s'affirme. Aujourd'hui ce groupement s'appelle le WBCSD et les 120 grandes multinationales qui le composent cumulent un chiffre d'affaire de 2 500 milliards de USD (début 2000), soit largement plus que le PNB de la France. Ce consortium jouera à nouveau un rôle actif à Johannesburg, néanmoins on retrouve beaucoup de slogans de l'époque de Rio, tels qu'un "changement de cap" perçu comme entamé maintenant, mais dont les promesses sont encore surtout à venir, ce qui démontre à tout le moins les difficultés des changements.

5. Les "trois dimensions" du développement durable

Ceci nous permet d'ailleurs d'enchaîner sur les critiques de cette évolution. Et nous élargirons en même temps le propos à certains aspects des politiques publiques de développement durable.

Pour ce faire nous allons revenir à la définition très souvent utilisée aujourd'hui qui porte sur l'équilibre des aspects économiques, sociaux et environnementaux dans les décisions. Il faut reconnaître que cette formule ne dit pas pour autant quel est le niveau souhaitable d'équilibre. Parfois les formules sont assez vagues, il s'agit de "prendre en compte" des aspects économiques, sociaux, environnementaux. Oui mais, dans quelle proportion ?



Sur le graphique ci-dessus, le point A représente une mesure tenant compte de l'environnement et de l'économie, par exemple un "prix vérité" pour l'eau ou les transports (tenant compte des "externalités environnementales"). Mais sans avoir corrigés des désavantages accrus pour les plus défavorisés, ou sans avoir tenu compte de son acceptation sociale.

Le point B représente une décision "tenant compte" des trois aspects, mais comme on l'a dit plus haut, ce que peut signifier un équilibre entre des domaines si différents reste flou.

Certains auteurs insistent sur la nécessité de considérer d'autres dimensions également : institutionnelle, culturelle, spatiale, ou autre.

Cette distinction en 3 pôles si elle peut séduire, est en réalité fort abstraite. Par exemple parmi les aspects sociaux on fait souvent intervenir des critères économiques, tels que le niveau de pauvreté monétaire, ou des aspects très partiels, comme le respect des réglementations du travail. Parmi les aspects environnementaux, il existe une très large palette entre le recyclage de déchets d'emballage et la lutte contre l'effet de serre à grande échelle, entre les impacts de la filière du nucléaire, et la diminution de la biodiversité, pour citer quelques problématiques clés.

De ce fait des critiques dénoncent la trop facile juxtaposition d'exemples ("politiquement corrects"), de cas hétérogènes, en guise de démonstration douteuse d'une conformité avec un développement durable. On retrouve d'ailleurs, à un niveau plus précis, ce que nous remarquons de l'ouverture des

définitions. A l'encontre de cette critique, il existe actuellement de nombreuses tentatives de rationalisation de l'évaluation, en proposant des batteries de critères et d'indicateurs normalisés, que ce soit pour des Etats, des villes ou des entreprises. Il faut voir cependant jusqu'à quel point il est vraiment possible de se mettre d'accord sur des critères portant sur autant de problématiques différentes, et de les agréger en une image convaincante.

Une autre critique, moins souvent portée actuellement, est de se demander si vraiment chaque action visant à favoriser un développement durable doit "équilibrer" les trois dimensions signalées. Une technologie révolutionnaire éradiquant des produits toxiques par exemple, ou une action de grande ampleur de diminution durable de la pauvreté, seraient à mon sens des contributions très précieuses au développement durable, sans que la première ne doive pour autant particulièrement réduire la pauvreté, ou la seconde protéger l'environnement.

Une autre critique, parfois portée par des environnementalistes cette fois, à l'encontre du développement durable est le fait qu'il ne s'agit pas là d'un objectif d'environnement durable. C'est bien le développement qu'il s'agit de faire durer. Ainsi, si l'on pouvait transformer par exemple un tiers de la Forêt amazonienne en terrains agricoles et en villes générateurs de richesse, partagée équitablement, et ceci de façon durable, cette transformation serait en accord avec la plupart des interprétations du développement durable. Dans le langage économique, ceci signifie que des substitutions entre richesses naturelles et économiques sont autorisées, du moment qu'il en résulte un avantage en terme d'amélioration durable des conditions de vie. Mais n'est-ce pas ainsi déforcer les objectifs environnementaux ?

6. Europe : intégration de l'environnement

Cette question est loin d'être seulement rhétorique. En effet depuis une dizaine d'années, en tous cas dans les pays européens, les instances dévolues à la protection de l'environnement se sont progressivement placées sous l'égide du développement durable. Ainsi par exemple le Vè programme européen encadrant les politiques d'environnement, s'intitulait dès 1992, "*Vers un développement durable*". Et en matière environnementale l'Union européenne joue un rôle majeur par ses retombées réglementaires. L'idée nouvelle essentielle qui s'y manifeste, consiste à rechercher les voies d'une "intégration" des préoccupations environnementales dans toutes les politiques, plutôt que de considérer la politique environnementale comme un secteur à part. Ceci est d'ailleurs bien l'un des messages du Rapport Brundtland, et répond à la constatation évidente que les dégâts environnementaux viennent en bout de chaîne, comme impacts non désirés, ou dans le langage économique, comme "coûts externes" des politiques sectorielles. Qu'il s'agisse de l'industrie, des transports, de la consommation, de l'agriculture, ou encore du tourisme.

En juin 2001, la Stratégie de développement durable (Sommet de Gotenborg) vient officialiser cette orientation à un niveau plus central.

Cette recherche d'intégration est lente et difficile, du fait des habitudes, des formations, des procédures et des intérêts qui ne coïncident pas. Elle implique aussi des négociations entre acteurs pour qui l'environnement est loin d'être le critère unique. Dès lors, la figure du développement durable joue à nouveau ce rôle englobant de facilitateur. Néanmoins on notera une différence sensible entre les conceptions européenne et onusienne du développement durable. Si cette dernière y inclut de plus en plus franchement des questions sociales de base, en premier lieu "la pauvreté", ce n'est pas le cas dans le cadre européen. Certes, ce dernier garde ouverte cette possibilité, mais dans la pratique, au moins durant la dernière décennie, c'était bien d'intégration de l'environnement qu'il s'agissait essentiellement.

7. La Conférence de Rio : moment fondateur

Nous venons donc de donner un aperçu de problématiques joignant ce que l'on nomme les trois dimensions du développement durable. Ceci en prenant en compte les entreprises, les pouvoirs publics, notamment au niveau européen. Avec ces éclairages, nous allons maintenant poursuivre avec la scène plus grandiose des conférences internationales, et sans plus attendre examiner l'événement le plus associé, même une décennie plus tard au développement, durable, la Conférence de Rio.

Cette conférence a pour dénomination officielle, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement. Elle se tient à Rio de Janeiro en juin 1992, soit, et c'est volontaire, 20 ans après la première conférence des Nations Unies relative à l'environnement. Il s'agissait de la Conférence de Stockholm, Conférence des Nations Unies sur l'Environnement Humain (nous l'avons vu précédemment sur notre tableau résumé).

Bien qu'il n'était pas question de développement dans l'intitulé de la Conférence de Stockholm, la Déclaration finale, en faisait beaucoup mention, notamment en reconnaissant les droits et devoirs différents pour les pays du Nord et du Sud en rapport avec l'environnement. A cette conférence de 1972, on évoque déjà le slogan "une seule Terre", on mentionne les générations futures, mais pas encore le développement durable.

A Rio, en revanche cette expression est citée de façon centrale, même si elle n'est pas enclose dans une définition. C'est pourquoi d'ailleurs aujourd'hui encore, on remonte à la définition citée en liminaire, - équilibrant nos devoirs envers les générations présentes et futures, ou plus techniquement, l'équité intra et inter-générationnelle - définition qui provient du rapport Brundtland.

Rio a l'avantage de connaître un grand succès en tant que conférence internationale par la présence de nombreux chefs d'Etat et de

gouvernements (108 sur les 178 membres de l'ONU), ainsi que par une forte médiatisation, soutenu par un intérêt très actif de la société civile dans les pays du Nord. Sans doute ce moment peut-il être vu rétrospectivement comme le premier grand sommet de la mondialisation investi par les ONG. Dans un "Global Forum" (déjà) 17 000 personnes vont participer, venus de différents horizons. En particulier des dialogues vont se nouer, des mobilisations en synergie vont s'effectuer. Par exemple entre des associations nordistes de protection de l'environnement et des organisations qui travaillaient sur des questions de développement de base, et qui se connaissaient mal auparavant.

Il est clair que l'un des acquis de la figure - un peu polymorphe, et dotée en même temps d'un soubassement éthique - qu'offre développement durable a été de permettre ces rencontres de différents courants, recherchant des alternatives plus ou moins radicales au développement économique actuel.

A cet égard, on peut encore revenir sur cette expression de développement durable. Il s'agit en fait d'une traduction de l'anglais "*sustainable development*", certains ont d'ailleurs traduit en français par "développement soutenable", mais au risque alors d'un néologisme qui n'est pas immédiatement compréhensible. A mon sens la traduction par "durable" n'est pas mauvaise, mais il faut tout de même considérer que "*sustainable*" implique aussi une notion de cohérence, d'auto-portance, si l'on veut. Et d'ailleurs "*sustainable*" est traduit dans d'autres contextes par "viable", ce qui aurait peut être donné une meilleure traduction que durable. Mais soit.

Si l'on revient aux enjeux de Rio que peut-on dire encore ? Nous nous situons après la chute du Mur de Berlin, dans la recherche d'un "nouvel ordre international". Une série de pays dits en voie de développement espèrent une aide accrue de la part du Nord – ce fameux objectif de 0,7 % du PNB des pays donateurs qui hante les déclarations officielles depuis plusieurs décennies. Peut-être sont-ils prêts à reconnaître alors, en quelque sorte en guise d'échange, que la protection de l'environnement n'est pas un luxe de nantis, et que des compromis sont possibles pour en tenir compte dès maintenant, et sans attendre un stade futur de "développement".

Il faut reconnaître que l'argumentation mise en place autour du développement durable par le Rapport Brundtland aide puissamment à ce sujet. On comprend ici toute l'importance de définir le développement durable d'abord comme un développement qui répond aux besoins du présent.

Qui plus est, la priorité aux besoins essentiels, autre caractéristique forte des politiques de développement depuis les années 70, constitue un point angulaire d'autres définitions du développement durable dans ce rapport, et se retrouve à Rio. Nous avons vu que les entreprises pouvaient se rallier à une formule mettant en avant le développement, ici nous constatons qu'il en va de même pour les pays dit "en voie de développement". Et que pour ces deux types d'acteurs, en rester à une référence centrale environnementale

n'aurait sans doute pas permis ce type de position. En outre, les textes onusiens sur le développement durable mêlent aux problèmes d'environnement, ceux des ressources, tels que l'eau potable ou les ressources alimentaires. Cette extension de la notion d'environnement à des questions vitales dans les pays pauvres favorise aussi son acceptation.

Mais pour les pays en développement, il y a plus. Le Rapport Brundtland d'abord, la Conférence de Rio ensuite, ont mis en place une figure du développement durable qui est ce qu'on pourrait appeler un "hybride", pas tout à fait développement, pas tout à fait environnement. Et ceci diffère d'ailleurs, comme je l'ai dit, de la vision européenne du développement durable, où la "durabilité" est traitée à travers l'aspect environnemental, où les questions de pauvreté par exemple, n'ont pas (jusqu'ici en tous cas) été traitées à travers le cadre du développement durable. Il en va donc autrement au niveau mondial.

8. L'Agenda 21

Considérons pour mieux comprendre le cadrage particulier opéré à Rio, la table des matières de l'Agenda 21, le programme du 21^{ème} siècle adopté à la Conférence. Il s'agit du Programme du développement durable que toutes les nations se sont engagées à mettre en œuvre.

SECTION 1 : Dimensions sociales et économiques

1. Préambule
2. Coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes
3. Lutte contre la pauvreté
4. Modification des modes de consommation
5. Dynamique démographique et durabilité
6. Protection et promotion de la santé
7. Promotion d'un modèle viable d'établissements humains
8. Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement

SECTION 2

Conservation et gestion des ressources aux fins de développement

9. Protection de l'atmosphère
10. Conception intégrée de la planification et de la gestion des terres
11. Lutte contre le déboisement
12. Gestion des écosystèmes fragiles: lutte contre la désertification et la sécheresse
13. Gestion des écosystèmes fragiles: mise en valeur durable des montagnes
14. Promotion d'un développement agricole et rural durable
15. Préservation de la diversité biologique
16. Gestion écologiquement rationnelle des biotechniques
17. Protection des océans et de toutes les mers
18. Protection des ressources en eau douce et de leur qualité (...)
19. Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques (...)
20. Gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux (...)
21. Gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et questions relatives aux eaux usées
22. Gestion écologiquement rationnelle des déchets radioactifs

SECTION 3 : Renforcement du rôle des principaux groupes

23. Préambule
24. Action mondiale en faveur de la participation des femmes a un développement durable et équitable
25. Rôle des enfants et des jeunes dans la promotion d'un développement durable
26. Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés
27. Renforcement du rôle des ONG (...)

28. Initiatives des collectivités locales a l'appui d'Agenda 21
29. Renforcement du rôle des travailleurs et de leurs syndicats
30. Renforcement du rôle du commerce et de l'industrie
31. Communauté scientifique et technique
32. Renforcement du rôle des agriculteurs
- SECTION 4 : Moyens d'exécution**
33. Ressources et mécanismes financiers
34. Transfert de techniques écologiquement rationnelles, coopération et création de capacités
35. La science au service d'un développement durable
36. Promotion de l'éducation, de la sensibilisation du public et de la formation
37. Mécanismes nationaux et coopération internationale pour le renforcement des capacités dans les pays en développement
38. Arrangements institutionnels internationaux
39. Instruments et mécanismes juridiques internationaux
40. L'information pour la prise de décision

La première section de l'Agenda 21 concerne les dimensions socio-économiques, et par exemple la lutte contre la pauvreté. Vous pouvez voir qu'il est aussi question de la consommation, de la santé, des villes, ou de la démographie.

Cependant, comme on le voit, les questions environnementales forment bien la majeure partie du programme : elles occupent la longue deuxième section.

Puisque nous y sommes considérons aussi les deux autres sections. On trouve d'une part une section originale dans ce genre de document, à savoir la présentation des actions possibles et nécessaires de différents groupes sociaux. Les entreprises par exemple, les ONG, les travailleurs et les syndicats, mais aussi les femmes, les autorités locales, ou les peuples indigènes. Une catégorisation un peu hétéroclite donc, mais où l'on perçoit la volonté de multiplier au maximum les chances d'implication de tous.

Les critiques diront ici que c'est aussi le pendant d'une faiblesse de l'accompagnement, voire de la volonté politique, que d'en appeler ainsi, de façon volontariste et peu encadrée aux forces sociales. On imaginerait mal un programme approuvé par l'Organisation Mondiale du Commerce - matière plus strictement régulée - où ce type d'appel à l'implication de tous sera mis en avant. Les partisans répondront que pour un projet de l'ampleur du développement durable, rien moins qu'une mutation progressive des sociétés, il est nécessaire que chacun joue un rôle. En tout état de cause, cet appel à la participation, qui n'est évidemment pas propre au développement durable, fait cependant partie intégrante du projet, et contribue aussi par l'appel à l'implication parfois personnelle, à son aspect éthique.

Pour des pays européens où le rôle des syndicats est fort, cet élargissement des parties prenantes recommandé par le développement durable (ou par la gouvernance), peut avoir des conséquences non négligeables. Il amène d'autres acteurs autour de la table, et ceci dans des procédures de

consultation parfois moins déterminantes pour la décision finale que certaines procédures de concertation sociale établies.

Enfin la quatrième section de l'Agenda 21 concerne les moyens nécessaires pour sa réalisation. C'est là que les déceptions ont été les plus cuisantes du côté du groupe des pays en voie de développement. L'aide publique au développement a chuté depuis Rio, alors même qu'on avait solennellement promis de l'augmenter, et le fait que les investissements privés aient en revanche fortement crû depuis, ne permet pas de répondre aux objectifs fixés. En effet ces investissements privés recherchent des situations de rentabilité selon des critères stricts, qu'ils trouvent rarement dans les régions les plus pauvres. Ceci étant, il faut évidemment souligner que la catégorie "pays en voie de développement" est plutôt hétérogène, comme on le voit par exemple dans les négociations climatiques, où l'Arabie Saoudite, la Chine et des pays africains sont amenés à se mettre d'accord dans un même groupe, alors que tant de choses les séparent.

Le mouvement d'élargissement hors de l'environnement accompli par la notion de développement durable est bien confirmé au Sommet de Johannesburg, en septembre 2002, soit 10 ans après Rio

I. Introduction
II. Élimination de la pauvreté
III. Modification des modes de consommation et de production non viables
IV. Protection et gestion des ressources naturelles aux fins du développement économique et social ..
V. Le développement durable à l'ère de la mondialisation.
VI. Santé et développement durable .
VII. Développement durable des petits États insulaires en développement
VIII. Initiatives en faveur du développement durable de l'Afrique .
IX. Autres initiatives régionales
A. Initiatives de développement durable de l'Amérique latine et des Caraïbes.
B. Développement durable de l'Asie et du Pacifique.
C. Développement durable de la région de l'Asie occidentale
D. Développement durable dans la région de la Commission économique pour l'Europe
X. Moyens d'exécution.
XI. Cadre institutionnel du développement durable

Quelques remarques sur les changements dans l'équilibre des matières à Johannesburg, "Sommet Mondial du Développement Durable", alors que Rio était bien la "Conférence des NU sur l'Environnement et le Développement".

- Le chapitre IV reprend la section II, de façon donc beaucoup plus condensée que dans l'Agenda 21.
- Des chapitres de la section I dans l'Agenda 21 sont maintenant sur le même pied que l'ancienne section II : pauvreté, consommation, santé
- Les aspects concernant la mondialisation, principalement celle du commerce, ont pris une grande importance (chapitre V)
- Des chapitres traitent du développement durable à l'échelle régionale.

Pourtant, malgré cet élargissement vers des questions sociales, celles-ci restent circonscrites, en particulier à la pauvreté. Les préoccupations sur l'emploi par exemple, l'éducation, la culture, sont quasi absentes. Moins qu'à Rio, et beaucoup moins que dans les programmes européens, les aspects environnementaux continuent donc néanmoins à dominer.

8. Bilan insuffisant

Parmi les spécialistes du domaine, le bilan tiré 10 ans après Rio est plutôt négatif, même si les officiels de pays riches et certains groupes sociaux comme les entreprises présenteront à Johannesburg, après des données dramatiques de fond, les raisons d'espérer. L'une des grandes conventions internationales de Rio, la convention sur les changements climatiques, a échappé de justesse au désaccord total à Bonn en 2001, et on sait que les Etats-Unis n'entendent désormais pas souscrire au Protocole de Kyoto (1997) de cette convention. Mais enfin il existe un accord, et à Johannesburg plusieurs pays ont annoncé leur intention de ratifier Kyoto, au premier rang desquels la Russie, rendant théoriquement possible une entrée en vigueur du Protocole courant 2003.

L'autre grande convention lancée à Rio, celle sur la protection de la biodiversité, produit des résultats limités. Elle se voit en demeure de régler des controverses aussi fondamentales que la propriété intellectuelle sur des espèces végétales, ou les OGM, deux questions dotés d'énormes enjeux économiques, et qu'il est malaisé de trancher en contentant pays riches et pauvres, protection de l'environnement et économie. Dans le même temps les ressources naturelles et les espèces continuent à diminuer, parfois consommés ou modifiés sous la pression de populations agricoles démunies n'ayant pas d'autres choix de subsistance, parfois transformés sous la poursuite du développement de projets de développement plus rentables.

Il n'est pas difficile de continuer ce type de sombre bilan, - certains adversaires des environmentalistes appellent cela "la litanie".

D'autres, plus mesurés, montrent le "verre à moitié plein", à savoir sur les dix dernières années le renforcement, dans le monde entier, des capacités d'expertise environnementale, et de l'intégration de ces préoccupations dans les politiques formulées. Ils font remarquer aussi que les changements promus sont si profonds que du temps est nécessaire, et que les dégradations seraient encore plus grandes si Rio et ses suites n'avaient pas existé. Ils situent l'enjeu alors dans une mutation progressive, en rappelant que le sens de la durabilité, comme indiqué par la référence aux générations futures, est bien le long terme, et non l'échelle de quelques années.

9. Modes d'organisation politique

De toute façon nous ne pouvons pas dans le temps qui nous est imparti effectuer de bilan sérieux de toutes ces questions. En revanche, il est possible

de pointer quels sont aujourd'hui les modes d'organisation des politiques de développement durable.

Commençons par le niveau mondial. Comme cela est souvent remarqué, il n'existe pas d'instance de gouvernance environnementale mondiale d'un poids comparable à un organisme comme l'OMC. L'ONU joue plutôt le rôle d'un forum, et généralement il n'y a pas de sanctions pour les infractions aux conventions internationales.

La répartition des questions du développement durable entre les agences de l'ONU, à cause du côté hybride déjà noté, n'est pas claire. Le programme pour l'environnement, celui pour le développement, la Commission spécifique du développement durable, s'en saisissent, mais de nombreuses autres agences, y compris le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale y font référence.

Les choses se passent comme si l'ambition de couvrir autant de questions connectées entre elles, se paie pour le développement durable de la difficulté à être enserré dans un plan cohérent, doté d'un organisme d'exécution. Quand on lit les programmes de développement durable, il est sans cesse question de coordination. Cette volonté de vision complète, incluant les interrelations entre phénomènes, est louable, mais parfois elle s'accompagne d'une lourdeur à trancher, à décider. Vouloir faire progresser un plan complet de développement durable nécessite d'innombrables heures de réunion de coordination, et certains s'efforcent aujourd'hui de mieux cerner les questions pour lesquelles les coordinations sont indispensables, et celles pour lesquelles des actions isolées peuvent néanmoins être considérées comme positives.

Ce genre de question se retrouve au niveau des Etats. Un certain nombre ont formulé des programmes nationaux de développement durable, ou mis sur pied des commissions consultatives en la matière. A nouveau, le caractère hybride va apparaître dans le choix des matières traitées, qui diffère selon les pays et parfois, pour un même pays selon les années. Du strictement environnemental, au plus complet sous l'angle économique, social ou technologique.

Enfin, il existe des programmes locaux, l'un des domaines où les initiatives, en terme de programmes lancés en tous cas, montrent un certain succès. Ces formules, prévues dans le chapitre de l'Agenda 21 relatif aux autorités locales, peuvent être appelés "Agendas 21 locaux". Elles aussi montrent des sommaires variables, et de degrés divers de mise en application. Ces formules tentent de mettre en pratique cette devise utilisée un temps par des multinationales, et reprise ensuite dans le sillage de Rio pour le développement durable "Penser globalement, agir localement".

Niveaux de programmes de développement durable en Belgique

Niveau fédéral (Loi de 1997)

- Commission interdépartementale du développement durable
 - rédaction du Plan (plan fédéral de DD 2000-2004)
 - coordination des actions dans les ministères fédéraux

- Task Force Développement Durable (Bureau fédéral du Plan)
 - rédaction de Rapport sur l'application du DD en Belgique (1999, 2003)

- Conseil Fédéral du Développement Durable
 - conseil consultatif

Niveau régional (Ex. Wallonie)

- Plan d'Environnement pour le développement durable (1995)
- Contrat d'Avenir de la Wallonie (2000)

- Evaluations externes du PEDD (2000), du CAW (2002)
- Tableau de bord de l'environnement (2000, 2003)

- Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable

Niveau communal (Ex. Flandre)

- Agenda 21 locaux, soutenus par la Région, et par une ONG (VODO)

Quoiqu'il en soit, il faut se rendre compte que l'évaluation d'une mise en œuvre du développement durable, par exemple dans un pays, représente une tentative assez délicate. Certains acteurs s'en revendiqueront pour telle ou telle action, alors que l'on peut le contester. D'autres ne penseront pas à le revendiquer alors que leurs actions y sont conformes. Par exemple au sens de l'ONU, tout ce qui est alphabétisation, lutte contre la pauvreté, équité entre les genres, pour ne citer que quelques domaines, pourraient y être inclus. On retrouve ici cet enjeu de communication plusieurs fois rencontré.

Il faut y ajouter, dans le positionnement politique, les relations des partis écologistes au développement durable. Dans la plupart des pays ces partis ont tendance à mettre en avant ce projet. La raison en est facile à comprendre : pour les mêmes raisons que les associations de protection de l'environnement d'ailleurs, ils peuvent faire état d'un projet à la fois officiel, prestigieux, et auquel historiquement leurs mouvements ont clairement contribué. D'autres partis, bien qu'ils puissent aussi faire l'exercice de montrer leur compatibilité à ces critères, hésitent parfois à mettre ce projet en avant, pour ne pas faire le jeu de leurs concurrents verts. Réflexion assez sommaire,

j'en conviens, et avec beaucoup de cas de figure, mais qui entend rappeler que cette dimension là aussi existe dans les dynamiques des débats.

10. Environnement : face sombre du Progrès ?

Si l'on comprend peut être mieux par ce qui précède toute une série de positionnements autour de la notion de développement durable, que peut-on dire, pour nous acheminer vers une conclusion, des grands enjeux qui sont à traiter ?

Si nous avions disposé de plus de temps, nous aurions pu considérer quelques données empiriques à propos d'une série de ces problématiques que je n'ai pu qu'évoquer, par exemple les causes et conséquences des changements climatiques, de la réduction de la biodiversité, de bien d'autres problèmes environnementaux, mais aussi des inégalités mondiales en matière sociale et de revenu. Ceci jetterait une lumière plus crue sur les enjeux, que je diviserai dans ce qui suit en deux types, parlant d'abord de ceux relatifs à l'environnement.

L'un des enjeux les plus évidents porté par le développement durable est donc la recherche des conditions de compatibilité avec l'environnement de la poursuite du développement. On pourrait dire à un certain niveau de généralité, que beaucoup de ces problèmes manifestent des effets négatifs non voulus, non prévus, du développement technique. L'histoire de l'environnement - et ce mot a été défini somme toute assez récemment - est en partie celle d'une face sombre du progrès technique.

Ce n'est cependant pas d'hier que des changements importants ont été apportés par l'homme à son milieu, mais au moins depuis l'agriculture, les déforestations, et même avant cela, dans certains cas, par des techniques de chasse destructrices. Plusieurs facteurs convergents ont néanmoins accéléré ces effets : les découvertes technologiques évidemment, l'ampleur de leur utilisation, la rapidité des changements, dans certains cas l'augmentation de population. Ces tendances ont donné une nouvelle dimension à ces problèmes. Il y a cent ans, il aurait paru impossible de polluer une mer, aujourd'hui l'homme dérégule, ou tente de réguler, des phénomènes macroscopiques – tels que le climat – et microscopiques – tels que les cellules vivantes, domaines clairement considérés jusqu'ici comme "naturels", quand ce n'est pas "divins".

Les recompositions de l'artificiel et du naturel, avec pour norme principale l'amélioration de la condition humaine, telle est encore d'ailleurs une possibilité de lecture du développement durable. Un des points qu'elle a en commun avec l'écologie est la mise en évidence des interconnexions, des relations.

11. Futur et inégalités mondiales

Par ailleurs ces appels si fréquents entendus dans le cadre du développement durable à considérer notamment les composantes sociales et environnementales de concert, peuvent mener aussi à lire des problèmes environnementaux selon une grille sociale, ou socio-économique, qui vont vite nous ramener à des questions de justice.

Ainsi, tous les citoyens d'un pays, ou du monde, ne sont pas égaux devant l'environnement. Celui-ci peut être dégradé par les impacts de la richesse (l'émission excessive des gaz à effet de serre), ou par ceux de la pauvreté (par exemple la déforestation pour obtenir du bois de chauffage)

Durant les années 50 à 70 beaucoup, ont vu les pressions comme provenant avant tout de l'augmentation démographique mondiale, il est vrai sans précédent. Actuellement nombre de grands enjeux, à commencer par le climat, sont avant tout issus de l'augmentation de la production de richesses. Une répartition très approximative, mais souvent citée depuis le Rapport Brundtland, consiste à dire que 20% de la population consomme 80% de ses ressources. Si l'on convient que cette inégalité n'est sans doute pas durable, tant sur le plan des principes que de la pratique, on est conduit à des réflexions plutôt interrogatives sur le futur.

Connaissez-vous à cet égard l'histoire de "la voiture des Chinois" ? Il s'agit d'une image fréquemment utilisée quand on veut évoquer le poids à venir d'un copiage de nos modes de vie par les pays du Sud. Aujourd'hui les pays les plus développés en sont à une possession de l'ordre de 2 voitures pour 3 habitants, c'est environ 100 fois le taux de la Chine. Que se passerait-il en cas d'adoption de la même norme dans ce pays ? Sous l'angle climatique, les Etat-Unis, avec 300 millions d'habitants émettent un quart des gaz perturbateurs. Il suffit qu'un gros quart de la population chinoise, ou encore un huitième de la population indienne et chinoise cumulée, atteigne ce niveau, pour avoir une population d'un poids écologique équivalent.

Difficile à admettre ? Et pourtant, de quel droit empêcher, les pays qui le peuvent d'obtenir un niveau de vie matériellement plus élevé, fut-ce en dégradant l'environnement, ce que les pays riches ont fait avant eux, à l'époque où on parlait de développement seul, et pas encore durable ? Même si l'on ne se préoccupe pas de justice – chose peu tenable sur le long terme d'ailleurs - , en réalité, ces questions sont à la base de conflits sur les ressources, présents, et à venir : pétrole, eau par exemple, et qui vont se multiplier.

Heureusement tous les impacts de la croissance économique ne sont pas ingérables au niveau environnemental. Pour de nombreuses matières premières il existe de larges réserves, et surtout les améliorations technologiques, permettent dans certains cas de "dématérialiser" quelque peu la croissance. C'est-à-dire de faire en sorte que la croissance économique s'accompagne de moins de matières utilisées et de moins d'impacts environnementaux, on dit aussi "découpler". Il s'agit d'une direction,

fortement promue par l'UE, qui devrait être absolument accrue dès maintenant, car il paraît peu probable que l'on puisse changer à court terme le mécanisme même de la croissance économique comme moteur des économies (ce que d'ailleurs le développement durable ne demande pas). Actuellement, les effets de cette dématérialisation sont très loin d'être suffisants, mais la situation diffère selon les problématiques.

Donc que penser d'une image d'une Planète menacée ? Elle est sans doute un peu mythique, ne serait-ce que parce que les écosystèmes n'ont pas cessé de se transformer. L'on est plutôt confronté à une certaine diversité de problèmes relatifs aux ressources et à l'espace, où les aspects socio-économiques et culturels sont cruciaux. En outre malgré cette image planétaire, renforcée d'ailleurs par différents aspects de la mondialisation, tous les problèmes ne sont pas mondialisés, et il y a encore beaucoup d'enjeux locaux.

Mais il est frappant aussi de réfléchir à une autre conséquence à laquelle nous mènent ces projections de consommation dans le futur : à savoir l'interrogation, dans certaines franges de sociétés riches, de notre culture de la consommation. A bien des égards nos sociétés sont celles où des désirs se traduisent, dès qu'ils sont solvables, en des impacts matériels, des biens solides, aux services et voyages, eux aussi avec leurs dimensions matérielles. Ce modèle est-il généralisable du point de vue de ses impacts, nous avons vu que cette question est préoccupante. Mais, et c'est une autre question, est-il même souhaitable, ce modèle, en bref, rend-il heureux ? La qualité de la vie doit-elle s'arc-bouter sur plus "d'avoir" ? Ce type de question éthique est portée dans des milieux religieux, mais aussi dans la tradition écologiste.

On constate que des valeurs d'auto-limitation peuvent alors trouver des justifications à la fois de type pratique (limiter les impacts), et éthique (vie plus qualitative). Encore une modulation, une tonalité, que l'on peut retrouver, mais plutôt en filigrane dans des soubassements du développement durable, conçu comme porteur de valeurs différentes.

12. "La durabilité" du développement durable

Et nous retrouvons là, pour terminer, une entrée de l'autre problématique que traduit notre notion, le développement. Au niveau de la politique mondiale, ce n'est généralement pas ainsi qu'est abordé ce thème, mais plutôt à travers les questions plus classiques de Pauvreté, inégalités, santé, éducation, ou encore de développement économique, technique. Certains diront que précisément ces questions devraient être repensées en profondeur à l'aune des questions pratiques et éthiques que nous avons citées. Mais ils ne dominent pas dans les institutions internationales.

Quoiqu'il en soit, dans ces mêmes institutions, comme dans nombre de cercles dirigeants et dans la société civile, des interrogations importantes

portent aujourd'hui sur les voies réellement praticables pour les pays du Sud, en particulier les plus pauvres, les plus endettés. Quelle formule de développement peut encore marcher, comment la faire fonctionner ? L'histoire du développement, et singulièrement des organisations internationales et de la coopération, nous rend assez pessimistes en la matière. Si à l'époque de Rio on pouvait insister sur le manque de compatibilité entre économie et environnement, ceux qui s'interrogent sur les relations entre économie et social, économie et développement réel, sont de plus en plus nombreux aujourd'hui.

Comme on l'a dit, il semble que la figure du développement durable, largement ouverte comme nous l'avons vu, ait subi ces dernières années un glissement la situant plus près des questions sociales, que par le passé, et moins facilement synonyme de la seule compatibilité avec l'environnement du développement. Par exemple les grandes associations d'environnement jouent des rôles actifs dans les mouvements altermondialistes, ou encore une association majeure, les Amis de la Terre, élabore des projets de développement durable, dans laquelle la composante d'équité sociale est très présente. De leur côté les critères de "soutenabilité" utilisés par les grandes entreprises incluent de plus en plus des données sociales.

Question finale de ce tour d'horizon : quelle est la durabilité de la figure du développement durable ?

Cette expression quand on la rencontre suscite souvent de l'intérêt et de l'espoir. Par une meilleure connaissance on réalise que l'on y trouve un certain nombre de reprises de problèmes antérieurs. Du côté des scientifiques par exemple on en critique la cohérence. Du côté de certains militants, on peut être déçu d'un manque de solutions d'une ampleur convaincante après plusieurs années où l'on s'y réfère. Du côté d'entreprises ou de gestionnaires enfin, on se montre parfois perplexes sur les voies d'opérationnalisation.

Reste à voir si ce n'est pas là trop demander à cette notion, pour laquelle il est vrai, certains adeptes ont annoncé des changements fondamentaux, comme pour d'autres notions d'ailleurs avant elle.

Ce qui est sûr c'est qu'à ce jour, la notion de développement durable a joué un rôle moteur, et de mise en relation tout à fait appréciable. D'autres effets ont été décrits dans cet exposé et je n'y reviendrai pas.

Quel est son avenir ?

Difficile à dire, mais l'important ce sont les problèmes qui l'ont suscité et qui exigent que l'on s'y attelle. La figure du développement durable a contribué à les mettre en connexion, à poser des questions de long terme aussi, et quelle que soit la formule, ces questions demeureront importantes, urgentes même, malgré leur masquage derrière les vagues ininterrompues de l'actualité.