

**Soirée-Débat
"Les Invités"**

*organisée grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Accenture
Air Liquide¹
Algoé²
ANRT
Arcelor
Caisse des Dépôts et Consignations
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Centre de recherche en gestion
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
DARPMI³
Deloitte & Touche
DiGITIP
EADS
École des mines de Paris
EDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
IBM
IDRH
IdVector¹
Lafarge
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Royal Canin
Saint-Gobain
SNCF
THALES
Total

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
² pour le séminaire Vie des Affaires
³ pour le séminaire
Entrepreneurs, Villes et Territoires

(liste au 1^{er} juin 2003)

**AU SOMMET DE JOHANNESBURG :
LE IN ET LE OFF**

par

Michel MOUSEL

Président du Comité français pour le sommet mondial
sur le développement durable (2002)

Jacques AUXIETTE

Maire de la Roche-sur-Yon

Trésorier de la Fédération mondiale des cités unies
et chargé de l'international au sein de l'Association des maires de France

Georges CAVALLIER

Coordonnateur national de la France pour le sommet de l'ONU
sur l'avenir des villes

Séance du 25 mars 2003

Compte rendu rédigé par Elisabeth Bourguinat

En bref

Vingt-deux mille personnes ont participé au sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, certaines dans le cadre des négociations officielles, le "in", d'autres dans le "off", c'est-à-dire dans les débats qui se sont tenus en parallèle entre les représentants d'institutions non étatiques (ONG, collectivités locales, entreprises...). Malgré cette mobilisation, la gouvernance mondiale apparaît encore très balbutiante, comme le montre la non-prise en compte, dans les négociations officielles, de thèmes majeurs comme la croissance spectaculaire des villes, ou encore du rôle essentiel que les collectivités territoriales peuvent jouer dans la mise en œuvre des principes du développement durable. Une bonne nouvelle malgré tout : le sommet de Johannesburg a su résister à la triple offensive lancée par les États-Unis pour remettre en cause les acquis de Rio, la nécessité de régulations mondiales et le recours au multipartisme... quelques mois avant le déclenchement de la guerre en Irak.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ de Michel MOUSEL

L'actualité du moment, dominée par la guerre en Irak, semble faire passer à l'arrière-plan des préoccupations telles que celles qui se sont exprimées lors du sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg. En réalité, lorsqu'on revient sur le déroulement de ce sommet, on s'aperçoit qu'il mettait déjà en évidence les tensions qui ont éclaté de façon spectaculaire lors du déclenchement du conflit.

L'échec des suites de Rio

La conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunie à Rio de Janeiro en juin 1992, avait fait naître beaucoup d'espoirs mais les suites données à cet événement ont été décevantes, sur trois aspects en particulier.

Le compromis établi à Rio, selon lequel les pays du Sud acceptaient de prendre en compte les problèmes environnementaux et aussi certaines questions sociales, tandis que les pays du Nord acceptaient d'augmenter considérablement l'aide au développement, a volé en éclat très rapidement.

Alors que Rio avait mis l'accent sur la notion de développement durable, qui doit articuler un développement harmonieux sur le plan économique, environnemental et social, on a donné, dans les années qui ont suivi, une importance majeure et même écrasante aux seules questions économiques, notamment commerciales et financières.

Enfin, les objectifs environnementaux n'ont pas été mis en œuvre de façon satisfaisante. Seule la convention sur le climat a donné lieu au protocole de Kyoto, élaboré avec beaucoup de difficulté en 1997 ; encore n'a-t-il pas été signé par l'un des principaux acteurs concernés – les États-Unis – qui avait également refusé de signer la convention sur la biodiversité de Rio.

C'est donc dans un état d'esprit d'une grande morosité que s'est préparé le sommet de Johannesburg ; certains pensaient même qu'il n'aurait pas lieu, compte tenu des tensions créées par l'affaire irakienne et par les suites du 11 septembre. Le but du sommet de Johannesburg était en principe de relancer la mise en application des objectifs de Rio ; mais lors de l'avant-dernière conférence préparatoire, qui s'est tenue à Bali en juin 2002, le sentiment le plus répandu était que l'on n'y parviendrait pas.

Triple offensive américaine

C'est dans ce contexte très pessimiste, marqué par un faible engagement de l'Union européenne et par les divisions internes du groupe des soixante-dix-sept et de la Chine (les pays du Sud), que les États-Unis ont livré une triple offensive contre ce processus qui participait à l'élaboration d'une gouvernance mondiale.

La première visait à remettre en cause les acquis de Rio, alors que l'objectif du sommet de Johannesburg était de les consolider. C'est ainsi que les États-Unis ont cherché à revenir en arrière sur la notion de principe de précaution, sur un certain nombre d'objectifs environnementaux, et sur certains droits sociaux, par exemple les droits des femmes touchant à la contraception.

La deuxième offensive visait les modes de régulation des accords internationaux. À Bali, les représentants des États-Unis ont ainsi affirmé de façon incantatoire que tous les problèmes, y compris les problèmes de développement des pays du Sud, seraient réglés par le marché, et qu'il n'y avait donc pas besoin de mécanisme de régulation particulier.

La dernière offensive concerne le multilatéralisme : l'objectif était de démontrer à Johannesburg qu'il était possible de régler les problèmes mondiaux sans faire appel aux institutions internationales, et notamment à l'ONU et aux institutions liées à l'ONU, alors qu'en revanche, le rôle de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), et à un degré moindre des organisations

financières internationales, était mis en exergue, ce qui est cohérent avec la primauté accordée au marché pour résoudre tous les problèmes.

Dans cette triple offensive, on reconnaît aisément les grands thèmes qui ont marqué le déclenchement de la guerre irakienne : remise en cause des acquis internationaux, des modes de régulation internationaux, du multilatéralisme.

Le réveil de l'Europe

Cette stratégie n'avait, à vrai dire, pas été clairement perçue par les Européens lors des conférences préparatoires, et ceci d'autant moins que sur de nombreux points, la présidence européenne de l'époque, qui était assurée par l'Espagne, était en accord avec les positions américaines.

À Johannesburg, on a eu le sentiment que l'Europe se réveillait enfin, et ceci grâce à deux facteurs.

Le premier était le changement de présidence : sur un certain nombre de sujets, le Danemark avait des traditions fort différentes de la ligne adoptée par l'équipe Bush, et la présidence danoise était beaucoup plus combative que la précédente. On peut souligner également l'importance, déjà au moment de Johannesburg, de l'action conjointe de Jacques Chirac et de Gerhard Schröder.

Le second facteur est l'action très importante des acteurs non-étatiques, en particulier des ONG, qui ont été très présentes sur l'ensemble du dispositif, et ont alerté les États européens sur les pièges que leur tendaient les négociateurs américains : « *Attention ! Êtes-vous conscients des conséquences de ce que vous vous apprêtez à voter ?* » En ce qui concerne le cas des droits des femmes, par exemple, ce sont les organisations de la société civile qui ont déclenché le signal d'alarme auquel les États ont ensuite répondu.

La triple riposte de Johannesburg

Selon le point de vue qu'on adopte, les résultats de Johannesburg peuvent être vus comme le verre à moitié vide ou le verre à moitié plein. Il n'y a pas eu énormément d'avancées ; en revanche, le sommet a permis de contrer les offensives américaines.

Tout d'abord, le socle des acquis en termes de droits sociaux et de droits humains a été renforcé, et d'ailleurs les organisations syndicales qui ont participé à Johannesburg ont été relativement satisfaites des résultats obtenus car ceux-ci répondaient à leurs attentes.

Le sommet de Johannesburg a par ailleurs fortement insisté sur l'importance des politiques publiques pour résoudre les questions posées par le développement durable.

Il a enfin réaffirmé le rôle des institutions multilatérales. Sur ce point, la position américaine consistait à considérer que Johannesburg devait permettre de recueillir les initiatives émanant de l'ensemble des acteurs partenaires, à savoir les États mais aussi les ONG, les entreprises, les organisations internationales. L'idée sous-jacente était qu'ainsi on pouvait démontrer l'inutilité des organisations internationales, marginaliser le rôle des États, les dispenser d'engagements. La difficulté fut de combattre cette dérive sans rejeter l'expérience d'une participation de la société civile à l'initiative internationale.

C'est finalement un plan d'action qui a été adopté – on a même parlé d'un plan de mise en œuvre des objectifs –, ce qui réaffirmait l'importance de l'engagement concret des autorités publiques, mais permettait également d'enregistrer et d'encadrer les propositions privées. Cela dit, pour qu'il s'agisse réellement d'un plan d'action, il aurait fallu qu'y figurent des objectifs chiffrés, des agendas, des dates et des modalités de vérification de l'application des objectifs ; dans les faits, cela n'a été le cas que pour certains secteurs, par exemple celui de l'eau, où des cibles quantifiées et un calendrier ont effectivement été fixés.

La composition du “off”

L'un des grands acquis de Rio avait été d'ouvrir pour la première fois une conférence internationale à des acteurs non-étatiques ; Johannesburg a continué dans la même voie, en élargissant encore cette participation de la société civile, puisque sur les vingt-deux mille participants, on comptait huit mille délégués de cent quatre-vingt-onze pays et dix mille représentants d'institutions spécialisées, d'organisations intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales (les quatre mille participants restant étaient des journalistes).

La forte représentation des ONG, qu'il s'agisse d'ONG d'environnement, de relations Nord-Sud, de défense des droits humains, ou encore de défense de groupes spécifiques comme les peuples indigènes ou les “paysans sans terre”, a fait du “off” de Johannesburg une sorte de grand festival de la société civile, qui n'est d'ailleurs pas sans rappeler les rassemblements organisés par la société civile elle-même dans les forums sociaux du type Porto Alegre.

Une caractéristique du “off” de Johannesburg par rapport aux forums sociaux mondiaux était en revanche la forte représentation des entreprises, ce qui a d'ailleurs fait l'objet de contestations : certains ont dénoncé le risque de privatisation de l'ONU par cette irruption du monde de l'entreprise. On peut cependant considérer que la présence des entreprises constitue une forme de légitimation de la démarche de l'ONU ; et compte tenu de l'ampleur des enjeux et des objectifs qui ont été fixés par le sommet de Johannesburg, on voit mal comment ceux-ci pourraient être atteints sans la participation du secteur privé, d'autant qu'on a assisté ces dernières années à l'effondrement des budgets d'aide publique au développement.

Le troisième groupe d'acteurs non-étatiques représentés à Johannesburg était celui des collectivités territoriales, qui sont des acteurs essentiels de la mise en œuvre des principes du développement durable. Les deux orateurs suivants nous en diront davantage sur ce sujet.

Un exemple de travail en commun entre le “in” et le “off”

J'ai été chargé par le Premier ministre de présider le comité français pour le sommet de Johannesburg, et pour cela de travailler avec ces trois groupes de représentants de la société civile sur quelques-uns des sujets majeurs qui allaient être abordés.

Parmi les propositions du comité français, figure notamment la volonté de responsabiliser davantage le secteur privé dans la mise en œuvre du développement durable dès lors qu'un débat démocratique en a défini la stratégie. Par exemple, des travaux ont été menés sur la façon de combiner des financements publics et privés ; sur la gestion des services essentiels (comme l'eau et l'énergie), ce qui nous a amenés à définir les droits mais aussi les obligations des acteurs privés ou publics intervenant dans la mise en œuvre de l'accès à ces services ; ou encore sur la définition de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises.

Sur ce point, nous avons identifié le risque d'autoproclamation par les entreprises de leurs bonnes actions sociétales ou des codes de bonne conduite publiés par l'ONU. Nous avons insisté sur la nécessité de processus contradictoires (avec toute la société civile) pour vérifier le respect de ces engagements et évaluer la manière dont cette responsabilité sociétale est réellement assumée.

Le rôle crucial de la société civile

L'intérêt d'associer les acteurs de la société civile au débat sur ces questions est de garantir une meilleure mise en œuvre : on ne peut plus se contenter, comme c'était encore le cas à Rio, de se mettre d'accord entre instances internationales sur un certain nombre de principes, alors que ces décisions ont des conséquences très directes sur les comportements de tout un chacun : si ces décisions ne paraissent pas légitimes et compréhensibles à ceux qui vont être chargés de leur mise en œuvre concrète, elles ont peu de chance d'aboutir aux résultats escomptés.

EXPOSÉ de Jacques AUXIETTE

Il peut paraître a priori paradoxal que des collectivités territoriales participent à un sommet international. Cette démarche a cependant des précédents : en France, par exemple, après la seconde guerre mondiale, la plupart des villes se sont jumelées avec des villes allemandes pour contribuer à la réconciliation entre les deux pays et aussi à la construction de l'Europe. Les collectivités territoriales interviennent également dans le cadre de la francophonie, qui est un des vecteurs des relations internationales. Enfin, au cours des quarante dernières années, se sont développées des actions de coopération décentralisée entre villes du Nord et villes du Sud, notamment dans les anciennes colonies françaises.

Sur le plan législatif, un texte de 1992 fixe un cadre par lequel l'État reconnaît aux collectivités territoriales la possibilité de mener une action internationale, ceci dans le respect des traités, bien entendu. Enfin, très récemment, le Premier ministre, qui est aussi l'ancien président de l'Association des régions de France, a déclaré que « *La présence française à l'étranger doit être portée par l'État et par les collectivités territoriales ; c'est la cohérence entre ces deux approches qui renforce cette présence* ». C'est sans doute la première fois qu'un représentant du gouvernement français tient ce type de discours, que les diplomates français n'ont sans doute pas l'habitude d'entendre, mais qui traduit une évolution dont il faudra désormais tenir compte.

Les assemblées mondiales de collectivités locales

J'ai participé, en tant que maire de la Roche-sur-Yon, au sommet Habitat II, une assemblée mondiale de collectivités locales qui s'est réunie à Istanbul en 1996. À la suite de cette rencontre, j'ai travaillé à la création d'une nouvelle organisation mondiale de pouvoirs locaux à partir de la fusion de deux anciennes associations : la Fédération mondiale des cités unies, qui est née après la seconde guerre mondiale, qui est ouverte à toutes les villes du monde et qui a permis, pendant la guerre froide, que des représentants des villes de l'Est et de l'Ouest puissent se rencontrer ; la IULA (*International Union of Local Authorities*), qui est une fédération d'associations nationales. La future organisation, qui verra le jour officiellement à Paris en mai 2004, s'appellera Cités et gouvernements locaux unis, et aura son siège social à Barcelone.

J'ai également participé au sommet Habitat II+5, qui s'est tenu à New York en 2001, à la suite duquel nous avons constitué l'Institut des Villes, un GIP (groupement d'intérêt public) qui regroupe un certain nombre d'administrations françaises et toutes les associations d'élus, et nous avons commencé à préparer Johannesburg.

La contribution des collectivités locales à Johannesburg

Lorsque le comité présidé par Michel Mousel s'est mis en place, nous avons été sollicités pour participer à ses travaux, entre autres sur l'accès aux services essentiels. L'ensemble des propositions issues de ces rencontres préparatoires au sommet de Johannesburg ont été réunies dans un Livre blanc.

La contribution de notre groupe Villes et autorités locales à ce Livre blanc consiste tout d'abord à affirmer que la prise en compte des enjeux urbains et du rôle des autorités locales est un déterminant majeur de toute politique réaliste de développement durable.

Nous avons ensuite évoqué les problèmes de l'urbanisation et de l'évolution du tissu urbain : la décentralisation qui, au-delà du débat français, est un thème international qui soulève des réticences dans certains pays en développement, car elle est parfois perçue comme un simple mode de transfert d'impopularité ; la coproduction territorialisée des politiques publiques ; la nécessité de mettre en œuvre des démarches globales de développement maîtrisé des agglomérations ; les formes de gouvernance urbaine permettant de créer les conditions de développement durable des agglomérations, thème qui renvoie par exemple, en France, à la mise en place de l'intercommunalité ; l'élaboration des agendas 21 locaux ; les politiques liées à l'habitat et au logement ; la lutte contre l'exclusion ; les quartiers défavorisés ; l'accès de tous aux services urbains de base ; les pollutions urbaines et les risques majeurs, thème auquel nous

avons été sensibilisés par l'accident de Toulouse ; la prise en compte de la dimension urbaine et des politiques urbaines dans la coopération internationale ; la reconnaissance des autorités locales comme interlocuteurs à part entière des grandes instances internationales.

Le rôle clef du local dans le global

Cette démarche n'est-elle que l'expression d'un besoin de reconnaissance de la part des représentants des pouvoirs locaux ? Elle correspond plutôt à la prise de conscience que l'essentiel des préoccupations évoquées dans la déclaration finale de Johannesburg se traduit par des mesures à appliquer au plan local, qu'il s'agisse des transports, des déchets, de l'eau, de la santé, ou encore des marchés publics.

Enfin, il est indispensable que la culture onusienne, c'est-à-dire la culture des systèmes de régulation de la mondialisation, fasse désormais partie du débat civique, et que cette culture soit pour cela diffusée auprès des citoyens de tous âges, même si les règles du droit international sont parfois compliquées et difficiles à expliquer. Dans cet effort de pédagogie, de diffusion et de mise en œuvre, les collectivités locales ont certainement un rôle majeur à jouer.

EXPOSÉ de Georges CAVALLIER

Comme Jacques Auxiette, j'ai milité pour que les enjeux urbains et le rôle des autorités locales soient pris en considération à leur juste mesure lors du sommet de Johannesburg, mais nous avons été plutôt déçus car ces derniers ont été largement mésestimés pendant cette conférence.

Johannesburg ou l'enfer urbain

Cette indifférence aux enjeux urbains est d'autant plus étonnante que ce sommet s'est tenu dans une ville dont les conditions de développement sont manifestement aux antipodes du développement durable : cette agglomération s'étend sur plus de cent kilomètres du nord au sud et d'est en ouest ; depuis l'abolition de la discrimination raciale, paradoxalement, la ségrégation spatiale a augmenté, et du coup certains quartiers se vident : les plus grands hôtels ont été vendus, souvent à l'encan, et le plus grand immeuble de bureaux a été vendu en 2000 à 5 % de sa valeur ; l'insécurité est totale et des coups de feu claquent dans les rues chaque nuit ; les habitants aisés se réfugient dans des quartiers bunkerisés au nord-est de la ville ; des populations issues de toute l'Afrique subsaharienne affluent dans la ville bien que le salaire mensuel n'y excède pas cent euros ; un tiers de la surface de l'agglomération est occupée par des bidonvilles, et personne n'est en mesure d'évaluer le nombre d'habitants car il n'y a pas eu de recensement depuis quinze ans.

La conférence s'est naturellement tenue dans les quartiers protégés de Johannesburg ; peut-être n'est-ce pas étranger au fait que les enjeux urbains y ont été insuffisamment pris en compte.

L'irrésistible croissance des villes du Sud

C'est fort regrettable, car tous les indicateurs montrent que la croissance des villes, déjà spectaculaire depuis quelques décennies, va encore s'accroître dans les années qui viennent, en particulier dans les pays en développement.

En 1800, la taille moyenne des cent plus grandes agglomérations du monde était de deux cent mille habitants ; en 1900, elle était de sept cent mille ; en 1950, de deux millions ; en 2000, de cinq millions d'habitants.

Aujourd'hui, on compte quarante et une villes de plus de cinq millions d'habitants, et trente-trois d'entre elles se trouvent dans les pays du Sud, alors qu'en 1950 il n'existait que sept villes de cette importance, dont une seule dans les pays du Sud. Un exemple parmi d'autres : la ville de Kinshasa a doublé de taille huit fois successivement depuis 1920. Dans le tableau des trente plus grandes agglomérations du monde, de dix ans en dix ans depuis 1980 jusqu'à 2010, on voit

certaines villes comme Milan disparaître, et d'autres, comme Londres, régresser fortement ; Osaka est passée de la sixième place en 1980 à la quinzième en 2000 ; au contraire, Dakka, ville du Bangladesh qui n'apparaissait pas dans ce peloton en 1980 est à la vingt-cinquième position en 1990, à la onzième en 2000 et sera probablement à la sixième en 2010. Lagos fait encore mieux : vingt et unième en 1990, seizième en 2000, elle devrait être troisième en 2010.

Enfin il faut savoir qu'au cours des trente dernières années, l'homme a construit autant que pendant toute son histoire passée, ce qui donne également une idée du mouvement d'urbanisation.

Les raisons de la croissance urbaine

Cette croissance urbaine me paraît liée à deux facteurs. Le premier est bien sûr la croissance de la population mondiale, qui est passée d'un milliard et demi en 1900 à six milliards en 2000, et dont on prévoit qu'elle atteindra huit ou neuf milliards en 2050. Mais la proportion d'urbains a également fortement augmenté : elle est passée de 10 % en 1900 à 50 % en 2000. D'un côté, on a une multiplication par quatre ; de l'autre, par vingt. La dématérialisation de l'économie, la baisse tendancielle des coûts de transport, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, n'ont pas entraîné un affranchissement des facteurs de localisation voire même la fin des territoires, comme le prédisaient certains ; la mondialisation semble au contraire favoriser la concentration urbaine.

Dans une économie de plus en plus dominée par la matière grise, et dans laquelle le capital des entreprises se constitue pour plus de 50 % de biens immatériels, le développement dépend de moins en moins des infrastructures traditionnelles d'accueil, et de plus en plus des relations qui s'établissent entre les acteurs économiques, politiques et financiers. C'est naturellement dans les villes que s'épanouit de façon préférentielle cette économie dont l'efficacité est avant tout relationnelle.

Par ailleurs, dans un avenir incertain, les grandes villes offrent en quelque sorte une assurance tous risques : il est par exemple plus facile de licencier mille personnes dans une ville d'un million d'habitants que dans une ville de dix mille habitants ; le recours croissant à la sous-traitance, la pratique des flux tendus, les changements rapides de séries poussent également les industriels à s'implanter dans des complexes de grappes d'entreprises.

Cette évolution des villes a des répercussions majeures non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan social et environnemental.

La ville en morceaux

Sur le plan social, on constate que de plus en plus souvent il y a désormais une ville du sud dans chaque ville du nord, et une ville du nord dans chaque ville du sud. Certains quartiers des villes du nord se paupérisent et se marginalisent ; ils deviennent des accélérateurs de la ségrégation, car les jeunes de ces quartiers n'ont que peu de chance de s'en sortir, quel que soit leur mérite personnel, et ce phénomène provoque ainsi la rupture de l'égalité des chances, qui elle-même entraîne des risques de rupture sociale et remet en cause la citoyenneté.

Un phénomène symétrique se produit dans les villes du sud : les quartiers riches ou même seulement aisés s'enferment et se replient sur eux-mêmes, constituant des enclaves de bien-être protégées par des clôtures, des miradors, et des règlements draconiens ; l'espace public devient alors un no man's land abandonné aux démunis.

Dans les deux cas, la ville est coupée en morceaux, ce qui est la négation même de la ville, qui est par nature le creuset de la citoyenneté : elle devrait fonctionner comme un *shaker* qui mélange et homogénéise plutôt que comme un tamis qui sépare et qui ségrègue.

La ville en tache d'huile

Sur le plan de l'environnement, on observe par ailleurs un phénomène d'étalement des villes : en France, pendant les trente années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale, la population urbaine a crû de 75 % et la surface urbanisée de 25 % ; au cours des trente dernières années, le rapport s'inverse : la population urbaine a crû de 25 % et la surface urbanisée de 75 %. Du coup, la distance domicile/travail a doublé en quinze ans, ce qui augmente d'autant les coûts d'énergie. Même dans les pays en développement, on trouve des villes d'un million d'habitants qui occupent une surface de trente kilomètres de rayon ; on imagine les difficultés que pose l'accès aux services dans ces conditions.

À l'heure actuelle, les deux tiers de l'énergie sont consommés dans le domaine des transports et de l'habitat, alors que les consommations d'énergie liées à l'industrie sont en réduction constante. Il est donc clair que pour une bonne partie, les problèmes d'équilibre écologique mondial se jouent dans les villes.

Trois milliards d'urbains de plus

Différentes hypothèses existent sur l'évolution de la population mondiale, mais en tout état de cause nous devons accueillir, au cours du siècle qui vient, au moins trois milliards d'urbains supplémentaires, et peut-être davantage.

Par ailleurs, il est évident que la seule approche convenable pour traiter de développement durable est l'approche territoriale et donc, entre autres, urbaine : à quoi cela sert-il de construire des habitats de haute qualité environnementale si on les implante à cinquante kilomètres du centre de la ville et qu'il faut trois voitures supplémentaires par ménage pour s'y rendre ? On perdra d'un côté ce qu'on aura gagné de l'autre.

Le fait que les enjeux sociaux, économiques et environnementaux du développement urbain aient été insuffisamment pris en compte à Johannesburg est donc préoccupant.

DÉBAT

Les États ignorent les villes

Un intervenant : *Comment expliquer que cette question majeure des enjeux urbains n'ait pas été davantage prise en compte à Johannesburg ? C'était politiquement inopportun ou simplement trop compliqué ?*

Jacques Auxiette : Le sommet de Johannesburg était organisé par les Nations Unies, et à l'heure actuelle, celles-ci ne reconnaissent pas institutionnellement les pouvoirs locaux : aucun des documents officiels des Nations Unies ne dit quoi que ce soit sur cette question. La situation est malgré tout en train d'évoluer, puisque le secrétaire général de la coordination des agglomérations, qui est aussi le maire de Barcelone, a été entendu à New York pour la première fois ; les Nations Unies sont peut-être en train de reconnaître l'importance des pouvoirs locaux non seulement sur le plan institutionnel, mais aussi en termes utilitaires, pour que les orientations qu'elles définissent puissent être mises en œuvre.

Michel Mousel : Il faut aussi tenir compte du fait que l'approche territoriale est étrangère à la culture d'un certain nombre de pays qui participent au débat international. Mais on peut se demander pourquoi les pays qui sont en quelque sorte spécialistes de cette approche, pour l'essentiel des pays européens, n'ont pas été capables, à partir de leur propre expérience, d'imposer ce thème qui paraît effectivement fondamental lorsqu'on parle de développement durable.

Nous avons demandé à la représentation française de poser cette question de l'approche territoriale et notamment de l'approche urbaine au niveau européen ; on nous a répondu que l'Europe ne savait pas parler du sujet car celui-ci relevait davantage de la compétence des collectivités territoriales que de la sienne... Était-ce seulement un prétexte ? Dans un certain

nombre de domaines, l'approche territoriale est d'ores et déjà prise en compte au niveau européen, par exemple en ce qui concerne les transports ; mais on se trouve au milieu du gué de la construction européenne, et l'Union ne s'est pas encore dotée des instruments qui lui permettront de prendre en compte, dans les débats auxquels elle participe, des aspects pour lesquels elle n'est pas directement compétente.

Georges Cavallier : Ceci est vrai également au niveau des États : dans bien des pays, personne n'est en charge des problèmes de la ville au niveau gouvernemental : ils restent l'affaire des élus locaux. D'une façon plus générale, beaucoup de macro-décideurs ignorent totalement l'importance de ces questions territoriales et urbaines.

À l'époque où je travaillais à l'organisation du sommet Habitat II dont a parlé Jacques Auxiette, le nouveau secrétaire général de l'OCDE (organisation de coopération et de développement économique), estimant que cette organisation travaillait simultanément sur un trop grand nombre de thèmes, a demandé à ses membres d'indiquer, parmi les cinquante thèmes traités, les dix les plus importants et les dix les moins importants à leurs yeux. Les résultats de cette enquête étaient stupéfiants : des pays comme les États-Unis mais aussi la Grande-Bretagne, les Pays-Bas ou l'Allemagne avaient classé la question urbaine non seulement dans les dix derniers thèmes, mais même dans les trois derniers : elle passait ainsi pour moins importante que la construction navale !

J'ai téléphoné à mon homologue allemand en lui demandant comment lui, qui était si actif sur ces questions, avait pu accepter un tel classement, et il m'a répondu, stupéfait, qu'il n'était pas au courant. L'OCDE étant une organisation économique, on s'était contenté d'interroger les ministres de l'économie ; or pour beaucoup d'entre eux, la répartition des activités sur le territoire est apparemment un aspect relativement secondaire.

Une autre raison permettant de comprendre pourquoi la question urbaine a été si peu abordée à Johannesburg, est que la plupart des délégations nationales se composaient de spécialistes de l'environnement. La délégation française, par exemple, ne comprenait pas un seul représentant du ministre de la Ville ni du ministre de l'Équipement.

Enfin, même parmi ceux qui sont conscients de l'importance des questions urbaines, beaucoup sont convaincus que ce n'est même plus la peine d'en parler car tout est déjà perdu... À ceux-là, je réponds d'une part que dans les pays du Sud, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, la croissance des villes est encore devant nous ; et que d'autre part, compte tenu de la vitesse de renouvellement du capital urbain, qui est de 2 % par an en moyenne, les villes se renouvellent totalement en quarante ans !

Des résultats concrets ?

Int. : *Que veut dire Jacques Auxiette lorsqu'il dit qu'un certain nombre de problèmes ont été évoqués dans le Livre blanc ? Quelle est l'utilité de ce document et de ce sommet si l'on se contente d'évoquer les problèmes ?*

J. A. : Comme d'autres, j'ai été déçu par le peu de résultats de Johannesburg, mais je me suis abstenu de faire des déclarations négatives à l'issue de ce sommet, car je suis convaincu que si on veut réellement entrer dans une logique de régulation de la mondialisation, il faut au préalable établir un socle de valeurs et de principes universels, et c'est dans cet esprit que nous avons rédigé le Livre blanc. La Déclaration des droits de l'homme ne suffit pas, en elle-même, à faire que ces droits soient respectés ; mais c'est bien parce que cette déclaration existe que des progrès ont pu être réalisés un peu partout dans le monde.

Le risque de lobbying

Int. : *Quel est le poids relatif du "in" et du "off" dans la prise de décision ? On peut quand même supposer que si les entreprises participent à ce type de conférence, ce n'est pas pour rien, et par conséquent craindre des pratiques de lobbying.*

J. A. : Il ne faut pas s'étonner ou se scandaliser que les entreprises participent à la réflexion sur le développement durable : comment évoquer la dimension économique du développement durable sans prendre en compte le point de vue des entreprises ? Bien sûr, pour certaines, il ne

s'agit que d'une opération marketing, mais elles sont de plus en plus nombreuses à intégrer réellement ces préoccupations dans leur stratégie et dans leur fonctionnement.

M. M. : Lorsque j'insiste sur la nécessité de la représentation des acteurs non-étatiques, ce n'est nullement dans l'intention de minimiser ou de saper la responsabilité des États : nous avons besoin de maintenir et même de renforcer nos systèmes multilatéraux. Mais une façon de les défendre, c'est de renforcer la légitimité de leurs propres débats, et pour cela faire en sorte qu'ils ne se limitent pas à des échanges entre professionnels de la diplomatie, mais qu'ils soient alimentés par les informations, les connaissances, la sensibilité que peut apporter la société civile. C'est la même chose au plan local : au bout du compte, les élus locaux savent que ce sont eux qui devront prendre les décisions, car ils ont été élus pour cela ; cela ne les empêche nullement de renforcer les formes d'expression citoyenne et de diversifier le débat. Les structures internationales doivent parvenir à combiner les deux exigences que sont la nécessité d'assumer leurs propres responsabilités, et celle d'être à l'écoute de l'expression citoyenne.

Pour l'instant, on est encore loin d'une situation idéale, car dans la description cauchemardesque que Georges Cavallier a faite de Johannesburg, il a omis de dire que les différents lieux de rencontre du sommet se trouvaient à une heure de distance les uns des autres et qu'après la première semaine, pendant laquelle les débats réunissaient à la fois des représentants étatiques et non-étatiques, lorsque les choses sont devenues plus sérieuses, on a renvoyé les non-étatiques de leur côté... On est encore loin du risque de débordement du système par les ONG !

J. A. : Il est certain que nous avons eu par moment l'impression de jouer les faire-valoir pour les négociations entre diplomates. À l'avenir, nous devons nous organiser davantage et nous mettre d'accord sur les messages que nous souhaitons faire passer.

Le développement durable : de l'incantation à l'action

Int. : *Malgré le titre du sommet, il n'a guère été question de développement durable à Johannesburg : on a parlé, d'une part, d'environnement ; d'autre part, de développement tout court, au sens de l'aide publique au développement. Dans son discours, par exemple, le Président Chirac n'a rien dit sur la façon dont il souhaitait favoriser le développement durable en France, par exemple à travers la mise en œuvre de politiques des transports ou encore de politiques agricoles. Or la conférence de Rio avait bien précisé qu'il ne fallait pas parler d'environnement sans parler de développement, ni de développement sans parler d'environnement ; on a oublié ce principe fondamental.*

J. A. : Il est vrai qu'il n'existe à ma connaissance qu'une loi française qui fasse explicitement référence au développement durable : la loi sur les politiques de pays. C'est à nous de faire en sorte que cette notion imprègne davantage les réflexions des décideurs mais aussi la vie quotidienne des gens. Cela dit, certains font du développement durable sans le savoir : dans le secteur des transports collectifs, par exemple, pendant les deux décennies qui viennent de s'écouler, les pouvoirs publics ont mené une vraie action de développement durable sans le savoir, en associant la dimension environnementale, la dimension sociale et la dimension économique à travers les filières industrielles des transports urbains mais aussi du fer.

G. C. : La définition la plus couramment utilisée du développement durable « *satisfaire les besoins d'aujourd'hui sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs* » n'est pas dépourvue d'ambiguïté : les besoins en question sont-ils ceux d'un New-Yorkais ou d'un habitant de bidonville à Johannesburg ? Un développement qui perpétuerait les inégalités d'aujourd'hui ne serait guère durable et ne mériterait guère de durer, mais cette question pourtant fondamentale de l'harmonisation des standards de consommation est rarement abordée de front.

M. M. : Pour moi, la pire définition du développement durable, c'est la définition anesthésiante qui laisse entendre qu'après tout il suffit de réconcilier les exigences de l'économie, du social et de l'environnemental : sur le terrain, on voit que c'est très difficile, car au lieu de trouver rapidement la voie d'une convergence, on s'attaque à un cercle vicieux dans lequel un mal renforce un autre mal. Par exemple, nous avons mené des recherches montrant que l'inégalité

sociale et l'inégalité écologique se renforcent mutuellement. On ne peut donc pas imaginer d'arriver instantanément à des politiques qui résolvent d'emblée tous les problèmes. Il s'agit de construire patiemment des éléments qui vont aller dans le sens contraire à celui du cercle vicieux et d'élaborer progressivement et difficilement des convergences.

Et en définitive, la résolution de l'équation du développement durable ne peut pas se faire par une approche purement mécanique, scientifique ou comptable : c'est aussi un problème d'éthique. Pour rompre le cercle vicieux, le citoyen doit, à un moment donné, être capable de prendre une décision et de dire où il veut aller en fonction de sa vision du monde et de l'humanité. Ce n'est pas pour rien que l'on parle d'éthique dans les entreprises, même si ce terme a souvent été galvaudé : c'est parce que c'est une vraie question, et que le développement durable ne se résume pas à un algorithme, mais doit passer par un choix moral.

Présentation des orateurs :

Jacques Auxiette : maire de La Roche-sur-Yon (85) ; conseiller régional des Pays de La Loire ; professeur de mathématiques, puis censeur et proviseur du lycée Pierre Mendès France de La Roche-sur-Yon, jusqu'en 1998 ; président du Groupement des autorités responsables de transports de 1989 à 2001 ; trésorier de la Fédération mondiale des cités unies et chargé de l'international au sein de l'Association des maires de France.

Georges Cavallier : ingénieur général des Ponts et Chaussées ; coordonnateur national de la France pour le sommet de l'ONU sur l'avenir des villes ; expert auprès de l'Institut des villes, il a rédigé le chapitre "villes et autorités locales" du Livre blanc des acteurs français pour le sommet de Johannesburg.

Michel Mousel : président du Comité français pour le sommet mondial sur le développement durable (2002) ; il a exercé des responsabilités au niveau national dans les domaines de l'environnement, de la maîtrise de l'énergie, de l'effet de serre ; il a fondé l'Association 4D (Dossiers et débats pour le développement durable).
Association4d@globenet.org

Diffusion juillet 2003