



Conférence donnée au cours de la session 2007 des Semaines Sociales de France, "Vivre autrement pour un développement durable et solidaire"

Une question mondiale à implications locales

LAURENCE TUBIANA*

Nick Stern et Jean-Marc Jancovici vous ont dressé un tableau précis et peut-être sombre des enjeux du réchauffement climatique pour notre planète et nos modes de vie. Cette perception des risques de plus en plus partagée conduit à réfléchir à nouveaux frais aux institutions dont nous nous sommes dotées après la seconde guerre mondiale. La dimension globale des problèmes montre plus que jamais la nécessité de l'action collective et réclame une organisation collective à la hauteur du problème – ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Les problèmes à affronter sont de mieux en mieux connus mais nous n'avons pas les moyens collectifs d'y faire face ; il y a là un décalage. Mais les défis à relever offrent aussi l'opportunité de changements possibles vers la construction d'une solidarité mondiale que nous recherchons depuis des décennies, sans vraiment trouver la manière de la conduire. Il est réconfortant, par exemple, de constater qu'après presque trente ans à débattre des effets de la globalisation économique, la plupart des experts, des responsables politiques et même des économistes les plus libéraux conviennent aujourd'hui des dangers d'une globalisation non gouvernée. Ma conviction est que le développement durable, aussi floue et empreinte d'ambiguïté que soit cette notion, est peut-être le paradigme en mesure d'encadrer la mondialisation. La globalisation économique a en effet besoin du développement durable pour se poursuivre et éviter d'aller à des impasses majeures – comme un réchauffement climatique non contrôlé et porteur de catastrophes majeures. Face au défi global devant nous, nous devons refonder notre paradigme du développement économique. Nous savons désormais que le modèle de développement fondé sur l'accroissement de la production matérielle fondée sur une énergie fossile abondante et très bon marché – modèle qui s'est diffusé à l'échelle mondiale depuis 1948 – nous mène dans l'impasse.

Gouvernance mondiale et institutions internationales

Les outils dont nous disposons pour agir collectivement relèvent d'une architecture complexe. On peut même parler d'un fouillis d'institutions et de traités internationaux, sans parler de la très grande variété des acteurs publics et privés aux forces et faiblesses très diverses. Certains essaient de soutenir des modes de gestion collectifs, d'autres ne croient qu'aux rapports de force. Or face aux défis collectifs posés par le développement durable, nous sommes amenés à ré-interroger nos institutions internationales dans leurs trois dimensions : leur légitimité, leur efficacité, leur équité. Et il faut le reconnaître, notre système n'est pas efficace, il est très peu coordonné, et ses accords sont faiblement ou pas appliqués – on le voit pour le Protocole de Kyoto, à l'élaboration duquel j'ai participé.

* **Laurence Tubiana** est directrice de l'*Institut du développement durable et des relations internationales* et directrice de la Chaire de Développement Durable de Sciences Po Paris, ancienne conseillère chargée de l'environnement auprès du premier ministre Lionel Jospin. Elle est co-auteur avec Pierre Jacquet d'un annuel du développement durable : *Regards sur la terre 2008* aux Presses de Sciences Po.

Pour agir collectivement, il faut commencer par partager le diagnostic des problèmes. C'est ce qu'a cherché à faire Nicholas Stern avec son rapport en 2006. C'est ce que font aussi le GIEC ou Al Gore. Mais d'un pays à l'autre, il reste des divergences très profondes sur la hiérarchie des problèmes. La plupart des pays en développement placent ainsi des objectifs sociaux avant la lutte contre le changement climatique : réduction de la pauvreté, accès aux soins de santé, à l'éducation, à l'eau, à l'énergie...

A ce manque d'accord sur le diagnostic et sur les priorités, s'ajoute un manque d'accord sur le cadre des solutions. Le cadre des Nations-unies est en proie aux critiques et à la défiance. Les États Nations demeurent encore pour beaucoup le centre de la représentation de l'intérêt général et l'instance légitime de négociation et de coopération internationale. Dans le même temps, la globalisation économique entraîne l'affaiblissement de ces États et la nécessité de redéfinir le rôle de la puissance publique. Les gouvernements sont limités dans leurs interventions et souvent fortement en concurrence les uns avec les autres – concurrence sur les règles du marché du travail, sur la fiscalité, sur la régulation environnementale. On voit également comment les élites sociales de nombreux pays, parce qu'elles comprennent la globalité économique, s'y insèrent et y arbitrent leurs décisions, se dégagent du contrat social national. Elles paraissent ne plus avoir besoin de cette attache pour vivre et se développer. Est posée ainsi la question de la construction de l'intérêt national et la légitimité de sa définition dans le seul État Nation.

Le mécanisme de marché semble devenir l'instance majeure de régulation non seulement de l'économie mais aussi des autres domaines de la vie collective. Pourtant, il est loin d'être sans défaillance. L'absence d'internalisation des coûts de l'environnement par exemple a été soulignée par le rapport Stern. Au lieu d'être un facteur de régulation, le marché paraît même aggraver la prédation sur les ressources naturelles. On sait aussi combien notre système des droits de la propriété intellectuelle peut freiner le développement des innovations ou empêcher l'accès aux médicaments. Ce n'est donc pas en passant de la défaillance des gouvernements à la défaillance des marchés que l'on progressera dans le règlement des problèmes collectifs. En revanche, le développement durable peut devenir le guide qui permettra de corriger les dysfonctionnements des uns et des autres. La création d'un marché du carbone est un exemple de la façon dont la perception nouvelle des risques peut conduire à des corrections du marché, tout en cherchant plus d'équité et de justice dans le partage des coûts et des bénéfices vers plus de protection de l'environnement et plus de protection sociale. C'est le cas aussi des quotas pour la pêche ou pour l'exploitation des forêts.

Le dynamisme des sociétés civiles

Tout en offrant un guide pour gouverner la globalisation, le développement durable appelle une remise en question des modèles classiques de la gouvernance nationale ou internationale. Malgré le sombre panorama souvent dressé pour souligner l'urgence de l'action, il faut relever des émergences très positives. Ainsi la prise de conscience générale s'accompagne d'un formidable processus d'apprentissage, depuis les collectivités locales, le monde associatif, celui des entreprises, jusqu'aux ONG et institutions internationales. Un phénomène de partage des connaissances entre les communautés scientifiques et les acteurs de terrain est à l'œuvre. En témoignent le mouvement des *Agendas 21* locaux, les processus participatifs, de plus en plus reconnus comme des procédures légitimes pour mener des décisions publiques, ou le Grenelle de l'environnement de l'automne 2007 en France. Dans les sociétés civiles de tous les pays, on constate la présence de dynamismes nouveaux sur ces problématiques. En Chine même, que je connais un peu pour y travailler souvent, c'est à travers le mouvement environnemental et les luttes contre la pollution locale de l'eau ou de l'air que la société civile chinoise s'organise face à l'État. C'est souvent en prenant appui sur ces dynamismes internes à la société civile que s'élaborent de nouveaux modèles de gouvernance locale. Des capacités de réponse émergent à la fois par la promotion de l'économie de la connaissance et par l'« empowerment » - cette notion anglo-saxonne qui désigne l'extension de la liberté de choix et d'action des individus, ou le développement de leur « capacité ». On peut donc estimer que c'est à partir du local que pourra se refonder une gouvernance globale à même de traiter des problèmes collectifs internationaux.

Reste que s'affrontent deux façons de comprendre le développement durable. Dans la perspective radicale, particulièrement incarnée dans le mouvement altermondialiste, il n'y a de salut que dans le local, et non dans la recherche de normes communes internationales. Pour elle, c'est en cassant les liens tissés par la globalisation économique et en récusant les changements technologiques, qui nous font courir des risques toujours plus grands, que pourra naître un nouveau modèle de développement. La perspective radicale se méfie même du développement durable qui ne ferait que légitimer une globalisation économique, incapable d'amener quoi que ce soit de réellement positif. La perspective réformiste considère en revanche que le développement durable est le bon cheval de bataille pour encadrer et réguler

la globalisation économique. Elle pense que l'on peut développer les vertus du capitalisme « réputationnel » et généraliser la notion de responsabilité au-delà des seuls intérêts économiques stricts. On rejoint là les débats sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises et l'amélioration de la gouvernance économique. Les réformistes pensent qu'il y a des solutions possibles au sein même du capitalisme et appellent à une ré-articulation des systèmes de gouvernance. Il ne s'agit pas de correctifs à la marge, mais bien d'accompagner et déployer une révolution – révolution économique et technologique fondamentale vers des modes de production et des modes de vie sans énergie fossile. Cette révolution doit-elle ramener chacun chez soi ou amener au contraire à encore plus de coopération et d'accords politiques ? Je crois pour ma part qu'elle appelle dans tous les cas une nouvelle éthique de la gouvernance mondiale.

Je crois ainsi à l'émergence possible d'une éthique cosmopolitique. J'entends par là une éthique qui n'est plus seulement fondée sur l'équité des rapports entre des Etats-Nations souverains, au sein d'institutions dans lesquelles ils disposent d'un droit de vote, mais sur de véritables processus délibératifs où une multitude d'acteurs peuvent intervenir et faire valoir leur point de vue. Je crois que les questions de justice ou d'intérêt collectif peuvent être débattues au-delà du seul cadre national, dans une communauté des Nations, des peuples et des citoyens qui se reconnaissent entre eux. Face aux risques communs que nous devons affronter ensemble, il s'agit de viser une éthique du partage des responsabilités et de faire l'effort de définir des préférences collectives universelles, quoi qu'il en soit des débats sur l'universalisme ou la relativité des valeurs.

Sur de multiples fronts, on peut donc constater que la mise à l'agenda du développement durable conduit à l'émergence d'énergies, de réflexions et de processus nouveaux dans les modes de gouvernance tant locale que globale. C'est par le dynamisme des sociétés civiles et de leurs rapports à l'Etat que l'on peut espérer générer les changements nécessaires.

– *Vous n'avez pas parlé de l'Europe. N'a-t-elle aucun rôle à jouer ? N'est-elle pas le bon niveau pour participer aux négociations mondiales et répartir les efforts ?*

L'Union européenne est au plan international un animal politique très particulier, porteur d'un processus politique inédit : une fédération d'États Nations qui délèguent de plus en plus de souveraineté à l'échelon européen, tout en restant encore très jaloux de leurs prérogatives. La gouvernance européenne est essentiellement une gouvernance par les normes. Peut-elle devenir un paradigme pour la gouvernance mondiale ? Est-ce en négociant des règles collectivement, prudemment, que nous ferons converger les politiques publiques et les comportements et que nous obtiendrons la paix perpétuelle chère à Kant ? En théorie, on peut le penser. La dynamique du système international a implicitement été fondée sur ces conceptions de la négociation et de la normalisation. Mais en réalité, l'Union européenne est très isolée et a du mal à se faire entendre. Beaucoup récusent sa vision des relations internationales, insuffisamment réaliste, au profit d'une régulation du système par la puissance et les rapports de force. C'est le cas des Etats-Unis pour qui la logique de la force est encore la plus efficace et la plus légitime.

Le danger pour l'Europe est de s'instituer comme puissance morale seulement. Or je pense que la gouvernance mondiale est à reconstruire « par le bas », à partir des intérêts domestiques nationaux des pays en voie de développement. L'Europe doit aller vers les autres pays et sociétés pour construire ensemble une vision commune des choses plutôt que de vouloir se donner en exemple. Car il faut être bien conscient que nous n'avons pas les mêmes visions du monde. Je songe là à une expérience de jeu de rôle lors d'une session sur le développement durable avec des responsables locaux chinois. Leur image de l'Europe était celle d'un groupe geignard, incapable de se coordonner et de se décider. Il nous faut donc faire des efforts et trouver les ponts si nous voulons être pris au sérieux.

Il y aurait en outre un risque à instrumentaliser le développement durable pour chercher à imposer sa vision du monde aux pays en développement. Il ne s'agit surtout pas de tout réduire au seul point de vue lié au climat, mais bien de poser la question du modèle de développement et de sa modernisation – c'est-à-dire de son affranchissement des énergies fossiles.

– *Le développement durable ne pourrait-il pas être un moteur pour relancer la construction européenne ?*

Oui, il peut être une bonne manière de reprendre les choses et de débloquer ce que nous peinons à faire depuis vingt ans : par exemple la réforme de la Politique Agricole Commune. Mettre la transformation de notre modèle de développement au centre des préoccupations devrait permettre de rallier les sociétés européennes qui considèrent, pour beaucoup, que l'Union européenne est beaucoup trop bureaucratique.

– *Ne faudrait-il pas créer une Organisation Mondiale de l'Environnement à côté de l'OMC ?*

Cette demande est effectivement sur le tapis de la négociation internationale. Mais cela n'avance pas vite. La plupart des pays en développement sont farouchement contre. Ils craignent que telle organisation ne soit utilisée pour empêcher leur développement. On retrouve ici la question de la justice. Je crois donc davantage à l'introduction d'un certain nombre de principes dans l'organisation mondiale du commerce plutôt qu'à la création d'une ONU.

Sur le principe, il est évident qu'il faudrait le faire. Mais dans la pratique, en l'état actuel, il est aussi ou plus important de se battre dans le cadre de l'OMC pour l'accès aux médicaments, c'est-à-dire pour la limitation des droits de propriété intellectuelle, pour l'accès aux technologies propres, pour l'introduction d'objectifs environnementaux sur les marchés de l'énergie, etc. Il faut introduire les notions de développement durable dans les institutions déjà existantes, quelles qu'elles soient. Le changement climatique ou la protection de la biodiversité ne sont pas des sujets strictement environnementaux mais bien complètement transversaux. Ce sont aussi des sujets de société : on le voit avec les changements à accomplir dans les modes de transport, en particulier urbain, mais qui sont liés également à la régulation des prix du foncier. Je suis donc favorable à l'idée que l'on organise mieux le domaine de l'environnement, mais aujourd'hui l'essentiel me paraît la question du modèle de développement.

– *Vous avez conclu sur le rôle des sociétés civiles et sur la nécessité de rechercher des « préférences collectives universelles ». Pouvez-vous donner des exemples de ce que vous entendez par là ?*

* La séance était présidée par Geneviève Iacono, membre du Comité des Semaines Sociales de France et membre de l'Antenne sociale de Lyon. A la table des questions, Anne-Sophie de Quercize, Aimé Savard, Pierre-Yves Stucki et Luc Ziegler ont relayé les questions des participants.

Les préférences collectives universelles – on peut aussi tout simplement dire les valeurs – sont en construction. C'est le cas des droits fondamentaux pour les personnes : cette valeur n'est pas entièrement généralisée ni sans heurt, mais elle progresse et produit de grandes transformations culturelles. Son processus de construction est en cours. De même pour le statut et les droits de la femme, ou pour l'idée que l'environnement est une valeur précieuse. Quant aux sociétés civiles, elles sont certes variées, diverses, contradictoires, mais elles sont la base de la réflexion d'une société sur elle-même. Ce qui me frappe, c'est l'émergence dans des sociétés civiles très différentes de l'idée du risque commun : on le voit dans les luttes contre la pollution en Chine et en Inde comme en France.

– *Vous avez parlé du rôle des institutions internationales, des Etats-Nations et des sociétés civiles. Mais quel rôle pour le monde de l'entreprise ?*

Les entreprises sont bien sûr des acteurs essentiels de la mise en oeuvre des changements, que ce soit dans les comportements des consommateurs ou dans les comportements industriels. Il faut élaborer aujourd'hui un cadre de gouvernance pour que les entreprises puissent prendre un certain nombre d'engagements et les respecter. Nous sommes au tout début d'un processus qu'il faut renforcer. Les entreprises multinationales – ou plutôt globales, devrait-on dire – ont ici un rôle tout particulier. Elles doivent s'interroger d'abord sur les principes pratiques : soit elles sont soumises aux règles que se donnent les sociétés nationales, avec les faiblesses que l'on connaît ; soit parce qu'elles sont justement globales, elles acceptent de rendre des comptes sur leurs responsabilités sociales et environnementales globales. Ma vision des choses est réformiste, je l'ai dit : je crois qu'il est possible de construire un contrat social mondial par petits bouts. Un de ces petits bouts est par exemple le respect au minimum du code de travail de l'Organisation Internationale du Travail.

– *Comment faire pour sortir des déclarations globales pour les transformer en actions concrètes ? Ne faut-il pas d'abord modifier nos comportements personnels de consommateurs et de citoyens ?*

Il est heureux que chacun se demande ce qu'il peut faire. Mais j'avoue mon refus de réduire la question du développement durable aux changements des comportements individuels. Il serait trop facile pour les politiques de se défausser de leur responsabilité d'élaborer des politiques publiques : par exemple le système des prix, celui des transports, la politique énergétique. Cela ne sert à rien de culpabiliser les personnes si le modèle d'organisation collective ne change pas. Al Gore m'a cependant convaincu de l'intérêt de ces listes de gestes pour la planète, qu'il indique en fin de son film, ou que l'on retrouve dans des campagnes publicitaires. Pour lui en effet, ces modifications du comportement personnel permettent l'émergence d'une conscience et d'exigences citoyennes et collectives nouvelles. En ce sens, oui les gestes individuels peuvent nous faire réfléchir, nous donner l'énergie de l'action collective et nous permettre de faire pression sur nos gouvernements, nos entreprises, etc.

– *Finalement, qu'attend-on pour changer ? Faut-il nécessairement attendre la catastrophe, comme il a fallu attendre deux guerres mondiales pour faire l'Europe ?*

Certains pensent qu'il est essentiel d'annoncer la catastrophe pour peut-être l'éviter. On parle de « catastrophisme éclairé ». Des sociologues soulignent aussi que notre société mondiale est de plus en plus imprégnée par l'idée de risque, liée en partie aux avancées de la technologie. Des scientifiques n'hésitent plus à mettre sur la table des discussions la perspective de la disparition de l'espèce humaine. Pour ma part, je crains parfois qu'à trop insister sur la gravité de la situation, on ne crée la paralysie et le sentiment d'impuissance. Les drames et les catastrophes de toutes sortes sont déjà là sous nos yeux : 800 000 êtres humains proches de mourir de faim, des génocides, des déplacements de population, des crises sanitaires... Je ne crois pas que c'est ainsi que nous allons changer. La grande valeur de l'argumentation de Nick Stern a été justement de montrer qu'il est possible d'agir et d'indiquer les voies. Je crois aussi que nous vivons une période de l'histoire de la planète pleines de possibilités nouvelles : les interconnexions généralisées permettent un échange de l'information et des connaissances comme jamais. Partout sur la planète, des citoyens sont à même de comprendre des processus, de se faire un jugement et d'initier des changements. Bien sûr, il y a un problème de rythme : le changement se fera-t-il assez vite ? L'agrégation de tous les dynamismes présents dans les sociétés civiles sera-t-elle suffisamment rapide pour imposer aux responsables politiques des évolutions radicales dans leur gestion des rapports internationaux ?

Dans tous les cas, le problème ne me paraît pas d'être optimiste ou pessimiste, mais d'avancer. Comme disent les Shadoks, quand on sera arrivé, on verra bien où on sera.

