



HAL
open science

Développement durable : une succession sous bénéfice d'inventaire

François Mancebo

► **To cite this version:**

François Mancebo. Développement durable : une succession sous bénéfice d'inventaire. Développement durable : une succession sous bénéfice d'inventaire., 2007, France. pp.1-13. halshs-00171632

HAL Id: halshs-00171632

<https://shs.hal.science/halshs-00171632>

Submitted on 12 Sep 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Développement durable : une succession sous bénéfice d'inventaire.

Inventorying sustainable development.

François Mancebo

Professeur

Université Joseph Fourier -Grenoble 1

IGA, 14 bis avenue Marie Reynoard, 38100 Grenoble

Tél. 06.12.53.74.46

email francois.mancebo@ujf-grenoble.fr

webpage <http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/membres/chercheurs/Mancebo.htm>

Résumé : Vingt ans après l'apparition du développement durable, le moins que l'on puisse dire est que son opérationnalité n'est pas évidente. Cette contribution tente de penser l'après-développement durable, à partir de trois grandes interrogations. Le développement durable ne recèle-t-il pas une contradiction en soi ? Le terme de développement implique une modification structurelle, où celui de durabilité suppose une continuité dans l'utilisation des ressources. Quel sens y a-t-il à préserver des ressources pour des générations futures, si nous ne savons pas lesquelles seront indispensables ? La durabilité fait l'impasse sur le fait que l'histoire de l'humanité est une alternance de phases plus ou moins stationnaires et de ruptures brutales. Est-il vraiment possible d'articuler grandes et petites échelles d'action, comme si les mêmes principes devaient fonctionner du mondial au local dans un grand mécano planétaire ? Du local au global, les interactions ne sont pas les mêmes. Convient-il de rappeler que le local peut être défini comme "*ce qui relève du lieu*". C'est-à-dire là où la cospatialité remplace la distance. Tout se passe comme si le développement durable rêvait un monde lisse sans heurts, sans conflits, sans crises : en somme, la négation même de la vie.

Mots clés : Aménagement ; environnement ; politiques territoriales ; échelles d'action ; équité ; ressources.

Abstract: *Twenty years after its emergence, the least one can say is that sustainable development is not fully operational. This paper examines how to conceptualize what will come after sustainable development from three issues. Is not sustainable development by itself a contradiction? Development implies structural modifications, whereas sustainability supposes continuity. Which resources have to be preserved for the generations to come, if today we do not know which will be essential? Sustainability makes the dead end on the fact that the history of humanity is an alternation of more or less stationary phases and brutal ruptures. Can we really connect global and local scales in a large machinery, as if same principles governed the whole world and each single place? In fact, local and global interactions are not the same since cospatiality replaces distance. Actually, sustainable development dreams an unrealistic smooth world without clashes, conflicts, crises.*

Keywords: *Planning; environment; territorial policies; scales of action; equitability; resources.*

Introduction.

Depuis le rapport Brundtland et plus encore depuis le Sommet de Rio, le développement durable a gagné en visibilité médiatique. Tout au long des années quatre-vingt-dix, il a connu une large diffusion auprès des organisations internationales : OCDE, Union Européenne, OMC, Organisations Non Gouvernementales, etc. Avec l'Agenda 21 et l'action par échelles emboîtées qu'il implique, les gouvernements nationaux puis les gouvernements infranationaux et les collectivités locales s'en sont également saisis [Elliot J., 2006]. Le terme est alors devenu "*à la mode*". Mais, à mesure que la notion diffusait, la multiplicité, voire les contradictions entre ses différentes acceptions, les détournements de sens, l'intrusion de discours moralisateurs, l'a partiellement vidé de son contenu. L'idée sous-jacente devient la réalisation d'un développement à la fois supportable pour les écosystèmes, économe en ressources naturelles, privilégiant une bonne qualité de vie, autosuffisant à long terme et autorisant une croissance économique riche en emplois, et favorisant la cohésion sociale. On dirait un "*inventaire à la Prévert*" : il ne manque plus que le raton-laveur (écologiste et propre cela va sans dire).

Certes, en première instance, sa définition demeure simple : il s'agit de promouvoir un développement répondant aux besoins actuels des sociétés sans compromettre ceux des générations futures. Il repose sur la prise de conscience de la finitude de notre environnement bio-physique. Mais, avec une telle définition, le développement durable se trouve assez rapidement placé au cœur de trois contradictions difficilement conciliables : compromis entre les intérêts des générations actuelles et celui des générations futures ; compromis entre les priorités des pays industrialisés et celle des pays en développement ; compromis entre qualité de vie et préservation des écosystèmes.

Le développement durable éclaire donc les limites sociales, économiques et environnementales de la coexistence entre êtres humains au sein du monde vivant et du monde physique [Brundtland G. H., 1989]. Dépassant la seule gestion des entités naturelles et des ressources, il pose donc la question des territoires pertinents pour résoudre des problèmes environnementaux et appelle à l'application de la subsidiarité entre acteurs et entre territoires [Héran F., Zuideau B., 2001]. L'appropriation d'une portion du monde par une collectivité humaine réside dans sa mise en ordre spatiale et éventuellement temporelle. Ils y structurent un champ de forces qui a rend visibles les éléments constitutifs d'identité collective formant des territoires. Le territoire n'est pas un fond neutre structuré par les obstacles physiques, mais un système d'invariants engendré par la collectivité autour duquel opère la différenciation spatiale [Rémy J., 1983]. Ils peuvent donc être vus comme des mille-feuilles qui organisent l'espace : "*empilement instable entre de multiples réseaux se déployant à des échelles différentes*" [Brun A., Cavailhé J., Kayser B. et Lacombe P., 1986]. La personne y est prise dans un système d'appartenances emboîtées, allant de sa communauté d'origine à des ensembles supranationaux de géométrie variable. Il est donc nécessaire, lorsqu'il est question de développement durable, de bien distinguer le niveau local, régional, national, européen concerné.

Prenons le cas des procédures de contractualisation, au cœur des politiques relevant du développement durable [Mancebo F., 2006-1]. Par définition, la logique du contrat, d'une part, implique la confrontation d'échelles institutionnelles de différents niveaux, d'autre part, oblige un minimum d'entente, de relation et d'échange entre acteurs. Or, ici, la contractualisation est loin d'être une évidence. Elle implique une diversification des modes d'action et des types

d'opérateurs. En France, où l'approche contractuelle bouscule les traditions en matière d'aménagement, plutôt marquées par des logiques de guichet, une contractualisation dans le cadre d'un agenda 21 local peut s'établir entre État, région et territoires de projet (contrats de pays et contrats d'agglomération, incluant les contrats de ville préexistants en tant que volet de cohésion sociale et territoriale) dans le cadre du volet territorial des Contrats de Plan État-Région (CPER). Mais l'implication des acteurs locaux est d'autant moins évidente qu'elle suppose une rupture avec les pratiques bilatérales anciennes.

De plus, se pose la question des territoires pertinents de l'action. Ainsi, qu'en est-il de la prise en compte des pollutions transfrontières dans le cadre d'un territoire nécessairement borné [Mäler K. G., 1990]. Par pollutions transfrontières, on entend généralement les pollutions globales telles les pluies acides, les émissions de gaz à effet de serre ou des gaz produisant une altération de la couche d'ozone stratosphérique. Il convient pourtant aussi d'y inclure des pollutions régionales, des sources localisées, mais se déversant ailleurs. Tel est le cas de la contamination du Rhin jusqu'aux Pays-Bas par la *Société des Mines de Potasse d'Alsace* (SMDPA), longtemps au premier rang des contentieux environnementaux entre la France et les Pays-Bas. La Hollande accuse SMDPA de déverser dans le grand canal d'Alsace puis dans le Rhin des rejets salins (sulfates, ammonium, chlorures) susceptibles de détruire la flore et la faune aquatique. Cela empêche l'utilisation des eaux du Rhin à des fins alimentaires ou agricoles et favorise la corrosion des réseaux d'alimentation d'où un coût économique non-négligeable. Malgré un arrêté du tribunal administratif de Strasbourg du 3 août 1989 [Greffes du tribunal administratif de Strasbourg, requête du 27 décembre 1988 n° 851798] donnant raison aux Hollandais, les activités de MDPA se sont poursuivies jusqu'à aujourd'hui sans modification majeure, en l'absence d'un cadre permettant d'arbitrer les niveaux acceptables pour la pollution saline du fleuve. Seule la prochaine cessation d'activités des SMDPA permettra de clore le litige. Les territoires pertinents de l'action tendent donc à diverger selon la sphère du développement durable à laquelle l'on s'intéresse. L'espace fonctionnel et d'emploi d'un pôle industriel, par exemple, ne coïncide pas avec le territoire géographique des nuisances environnementales physico-chimiques, atmosphériques et hydrographiques qui en résultent [Commissariat Général du Plan, 1992]. Il tend également à se déconnecter du territoire institutionnel, pourtant censé assurer la régulation du problème en question, en dépit de discours généreux sur l'articulation des échelles de l'action.

Les inégalités et les injustices qui peuvent marquer les générations successives, se manifestent donc aussi d'un territoire à l'autre, entre individus et sociétés d'un même territoire et entre différents territoires. Ce constat a donné naissance à la notion de durabilité importée opposée à celle de durabilité exportée [Pearce D., Markandya A., Barbier E. B., 1989]. Il y a durabilité importée lorsqu'un territoire garantit la durabilité de son développement en rejetant son coût sur d'autres territoires : transfert des pollutions (exportation de déchets) ou des activités polluantes, achat sous-évalué de ressources naturelles. Le territoire concerné couvre alors les besoins de sa population en ne respectant qu'en apparence les conditions générales de la durabilité. Sa durabilité interne est assurée, en réalité, au détriment de la durabilité externe puisque les nuisances sont exportées. Dans une telle perspective, il n'existe de durabilité réelle que lorsque les conditions relatives à la durabilité interne et à la durabilité externe sont toutes deux remplies. Ce qui suppose une délimitation territoriale, qui intègre d'entrée de jeu, cette préoccupation.

Or, chaque personne et chaque collectivité vivent des territorialités multiples, déclinant à l'infini trois perspectives majeures du territoire qui ne se conjuguent pas facilement : celle d'un espace ordonné et géométrique, celle du territoire auquel on "appartient", et celle du territoire que l'on "possède". Comment définir concrètement, pour chaque action, les priorités entre ces différentes dimensions territoriales ? Les notions de durabilité importée et exportée montrent donc bien le décalage qui existe dans le développement durable, entre ce que l'on pourrait nommer l'*espace des problèmes* et ce que l'on pourrait nommer l'*espace des réponses*. Le slogan, bien connu, du développement durable selon lequel il convient de "*penser globalement et agir localement*" est donc très difficile à appliquer, ou tout simplement à concevoir.

1. Articuler les échelles spatiales, nouvelle "quadrature du cercle".

Le présupposé selon lequel il est possible d'articuler grandes et petites échelles d'action, à l'exemple de la déclinaison de l'Agenda 21 en agenda 21 locaux, suscite nombre d'interrogations. Comme si les mêmes principes devaient fonctionner du mondial au local, chacun jouant en commande de servomécanisme de l'autre dans un grand mécano planétaire. Mais le développement durable n'est pas fractal. Des contraintes qui peuvent avoir une dimension absolue à l'échelle planétaire, souvent appréhendée en termes de survie, prennent une valeur relative aux niveaux locaux ou régionaux dans lequel, sauf exceptions historiques ou géographiques, aucune ressource ne fait l'objet d'une rareté absolue. La vie est faite de circulation des ressources, des biens et des personnes, permettant à chaque territoire humain de ne pas être enfermé sur lui-même. Il n'y a donc pas lieu de vouloir appliquer à ces espaces des conceptions qui ne leur sont pas adaptées, ni leur imposer une manière uniforme de définir les problèmes et d'envisager les solutions.

Le cas, complexe, de l'utilisation des boues d'épandage par l'agriculture montre comment la non-prise en compte des spécificités locales —où des ressources (les boues) sont perçues comme des nuisances— conduit à une contradiction majeure [Mancebo F., 2003]. En effet, au motif d'un principe de précaution relevant du développement durable, une pratique ancienne nécessaire à la durabilité de l'ensemble d'une agglomération est mise en difficulté à l'échelle communale.

Dans les années soixante-dix, l'épandage agricole des boues urbaines était une pratique confidentielle entre l'exploitant d'une station d'épuration et des agriculteurs mettant à disposition leurs terres : opération à bénéfice mutuel. Cette pratique s'est progressivement organisée sous l'impulsion de l'ADEME et de l'*Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture* (APCA). En effet, une telle pratique semblait doublement conforme aux principes du développement durable, les déchets urbains se transformant en ressources dans les espaces ruraux voisins. Dans les années quatre-vingt-dix, une production croissante de boues, liée notamment à une nouvelle réglementation qui impose des conditions plus sévères de traitement des eaux usées, oblige à multiplier dans l'urgence des épandages qui génèrent de fortes nuisances olfactives [Dudkowski A., 2000]. Sous la pression du voisinage, certains agriculteurs finissent par refuser les boues. À une tout autre échelle, on assiste à des prises de position défavorables des acteurs de la filière agroalimentaire. Au premier rang desquels les distributeurs qui prennent prudemment des mesures restrictives ou d'interdiction. Mais les représentants professionnels agricoles réagissent en mettant en avant le service rendu à la société par l'agriculteur qui épand des boues.

Dès lors, le Ministère de l'Environnement est obligé d'arbitrer par un décret et un arrêté qui tentent de clarifier le statut des boues, leurs conditions d'épandage et les garanties sanitaires et

environnementales. La difficulté repose en ce que les boues relèvent autant du statut de déchet que de celui de matière fertilisante, d'où des dispositions parfois incohérentes. La publication de ces textes a lieu, de plus, en 1998 à un moment peu favorable : la crise dite de "*la vache folle*" accrédite l'idée que l'introduction dans la chaîne alimentaire d'éléments exogènes aux processus de production classiques présente un risque sanitaire ; la controverse naissante au sujet des OGM entretient la confusion entre risque sanitaire (pour la santé) et risque environnemental (pour la diversité biologique). La confusion est telle qu'apparaît une rumeur selon laquelle des boues d'épuration entreraient dans la composition de ces farines. En fait, les boues en question sont celles des stations d'épuration et non des boues urbaines. Enfin, l'intérêt financier de ces épandages, au lieu de constituer un argument positif, accroît encore la méfiance d'un public, qui oppose systématiquement intérêts sanitaires et intérêts économiques.

Les textes sont contestés dès leur publication. Pire, ils sont instrumentalisés. L'épandage des boues d'épuration devient un enjeu de négociation tant pour des propriétaires agricoles qui entendent remettre en cause le statut du fermage de leurs terres, du fait de l'atteinte supposée à leur valeur foncière résultant de l'usage des boues. Par ailleurs, la situation embarrasse fortement les collectivités locales, car l'élimination des boues d'épuration est de leur ressort. Elles ne savent plus qu'en faire et hésitent à investir dans une filière dont elles ne sont pas certaines de la pérennité.

La question des alternatives à l'épandage est rarement intégrée par ceux qui prennent des positions hostiles, souvent résumées à une opposition caricaturale ville-campagne, tout simplement parce qu'elles ne se sentent pas concernées pour l'instant. Il y a fort à parier qu'elle s'imposera quand même tôt ou tard, car ce sont les populations urbaines, les plus opposées, qui sont aussi les plus productrices de boues par habitant. Il faudra bien en faire quelque chose à défaut de se noyer dedans. Rappelons que, pendant plus d'un siècle, les boues d'épuration parisiennes ont permis de faire pousser poireaux et carottes à Maison Laffitte, alimentant la capitale en forts beaux produits sans que personne ne trouve à y redire. Rappelons également que depuis toujours les jardins familiaux étaient "fumés" avec les excréments familiaux sans que cela ne fasse sourciller qui que ce soit. Dans cette affaire, le vrai risque est d'une tout autre nature. Celui, pour un élu local ou un service de l'État qui s'engage dans la voie de l'épandage agricole, de voir un jour sa responsabilité mise en cause. Celui, pour tout acteur de la filière agroalimentaire, de subir un mouvement de retrait des consommateurs, même en l'absence d'incidents réels. Enfin, risque social encouru par tout agriculteur qui épand des boues sur ses champs d'être montré du doigt dans un contexte où les pratiques des agriculteurs sont régulièrement mises en cause.

C'est toute l'articulation des échelles d'actions qui ce cas met en cause. La solution n'est, certes, pas plus dans des mesures générales normatives, que dans une attention exclusive à un registre local qui fragilise et minimise la portée des actions. Ce cas pointe l'irruption, dans nos sociétés du Nord, d'un climat où l'opinion dicte ses choix sur la base de réactions purement émotionnelles et de préservation d'intérêts particuliers, dans une sorte de phénomène NIMBY généralisé. Le comportement NIMBY, acronyme de *Not In My Backyard* (*Pas Dans Mon Arrière-Cour*), qualifie des conflits de riverains s'opposant à l'implantation, au maintien ou à l'extension de biens collectifs : entreprises, décharges, axes de communication, centres d'accueil pour demandeurs d'asile, etc.

Nés aux États-Unis à la fin des années 60, les conflits NIMBY s'y sont nourris du poids des droits individuels et des pouvoirs locaux propres à la culture américaine. Ils se sont développés depuis dans tous les pays industriels, particulièrement en France et mettent toujours en scène quatre

acteurs : un promoteur de projet, les riverains, des autorités publiques (commune, élus locaux, administrations) et les médias. Le phénomène comporte plusieurs étapes :

-Une rumeur apparaît. "On" dit que quelque chose va se passer. Puis un sentiment d'injustice se développe dans la population. Il en résulte une réaction de rejet, car "on" ne veut "pas de ça", sans savoir nécessairement bien ce que "ça" représente.

-La crainte de voir le cadre de vie se dégrader grandit à mesure que la défense des intérêts particuliers tente de se légitimer. L'opposition au supposé projet s'organise alors formellement.

-Le conflit explose avec la médiatisation du dossier, l'apparition de manifestations, de pétitions et de modes revendicatifs plus musclés. *In fine*, opposants et partisans pratiquent le lobbying auprès des autorités et de la société civile, pour défendre leurs intérêts particuliers dans l'espoir de susciter un courant de sympathie dans l'opinion publique.

Ce processus n'est pas sans présenter des avantages induits pour nombre d'acteurs locaux. En effet, si les points de vue d'une population caractérisée par le repli sur soi et les réflexes NIMBY sont souvent accueillis favorablement c'est parce qu'ils génèrent presque automatiquement, à terme, des mouvements d'opinion se transformant rapidement en groupes de pression contradictoires. La situation est vite ingérable. Ce qui permet à des élus commanditaires et des maîtres d'œuvres de projets à l'utilité contestable d'imposer à peu près n'importe quoi au nom de l'urgence et de l'intérêt supérieur de la collectivité.

Dans un tel contexte la peur devient un élément important à prendre en considération : rumeurs et phobies, méfiance des populations à l'égard des décisions, quelles qu'elles soient, manipulation des craintes par les acteurs pour faire adopter leurs priorités sans critique. De fait, on connaît aujourd'hui une inflation des discours autour de la peur à travers des évocations des risques naturels et technologiques ou des risques sanitaires. Elles font écho à d'autres peurs plus générales : terrorisme, délinquance, etc. De nombreuses questions peuvent être posées sur le *hiatus* entre peur et danger réel. Sa compréhension demande de prendre en compte l'ambivalence de la peur, à la fois émotion primitive physiologique et construction théorique complexe [Rey H., 1996].

La peur mobilise à la fois une dimension individuelle en tant qu'expérience intime, et collective, partagée avec d'autres dans l'espace public. Car les peurs sont mises en scène socialement. Ainsi, les peurs plus ou moins récurrentes délivrent des informations sur les représentations et les valeurs de nos contemporains. Par ailleurs, nos sociétés semblent développer une sorte d'"addiction à la peur", dans un univers aseptisé. La recherche de sensations fortes devient la règle pour une intensification du rapport au monde ou pour une affirmation de soi. Dès lors, on "joue à se faire peur". En cela, la peur, constitue une ressource immatérielle négative, même si elle n'apparaît comme telle qu'en creux. À l'inverse, elle peut déboucher sur des pratiques d'évitement tout à fait utiles : provoquant une prise de conscience et un calcul de risques qui serviront de moteur à des démarches de protection ou de prévention ; aboutir à des comportements de vigilance renforçant les liens sociaux.

Facteur de troubles, mais aussi de régulation, la peur ne se limite donc pas à une négativité plus ou moins incontrôlable. Elle constitue une ressource, aussi paradoxale que cette affirmation puisse paraître. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'elle est si souvent instrumentalisée. Nombre de politiques, tout particulièrement relevant du développement durable se fondent sur la peur, soit en

l'orchestrant, soit en subissant ses conséquences, le plus souvent les deux à la fois [Zarka V. C., 1995]. Aujourd'hui, un savoir orienté, alimenté volontairement ou non par les discours institutionnels, scientifiques et commerciaux puis relayés par les médias, en devient la principale source. La peur devient le terrain sur lequel fleurissent malentendus et rumeurs [Mancebo F., 2006-2]. Elle devrait donc être prise sérieusement en compte dans la mise en œuvre locale des politiques de développement durable.

Il semble y avoir du local au global la même différence qu'entre dans la physique courante et celle de l'infiniment petit : les interactions ne sont pas les mêmes. Convient-il de rappeler que le local peut être défini fonctionnellement et sémantiquement comme "*ce qui relève du lieu*". C'est-à-dire là où la notion de cospatialité remplace la notion de distance. Ce ne sont ni les mêmes lois, ni les mêmes rapports entre objets. Il y a une discontinuité évidente, pour ne pas dire une rupture, dont le développement durable décide de ne pas tenir compte. Tout se passe comme si les rédacteurs de *Our Common Future*, le texte fondateur, avaient rêvé un monde lisse sans heurts, sans conflits, sans peurs, sans crises, sans égoïsmes, sans rumeurs : en somme, la négation même de la vie.

2. Des horizons temporels à géométrie variable, entre calculs intéressés et incertitude.

Même si elles sont moins visibles, les difficultés d'articulation concernent également les échelles temporelles. Ainsi, il est classique de différencier entre ressources renouvelables et non-renouvelables selon les rapports, destructeurs ou non, qu'hommes et sociétés entretiennent avec les objets de l'environnement auxquels ils ont accès. Mais les frontières ne sont pas aussi tranchées qu'elles le paraissent. De manière générale, les ressources renouvelables ne s'épuisent que si le rythme de prélèvement ne dépasse pas la capacité de régénération et d'accroissement naturel. Mais comment l'estimer ? Il existe nombre de ressources pour lesquelles le caractère renouvelable ou non n'est pas évident à trancher. Tel est le cas des ressources forestières. Selon que l'on s'attache à la biodiversité, à la production de bois, à la dynamique paysagère ou à la qualité des sols, les appréciations seront totalement différentes [Arnould P., Hotyat M., Simon L., 1997]. De plus, la notion de ressource de non-renouvelable traduit une fausse idée d'irréversibilité : à l'échelle des temps géologiques le pétrole est, par exemple, tout à fait renouvelable. L'irréversibilité ne se joue qu'à l'échelle de l'histoire humaine ou de la projection de l'homme dans l'avenir. D'ailleurs, l'homme peut aussi produire des ressources "non-renouvelables", en témoigne son rôle dans la formation des sols, dont certains ont nécessité plusieurs millénaires [Soule J. D., Piper J. K., 1992].

Nos actions s'insèrent donc dans de vastes réseaux bio-physiques. Ceux-ci loin d'être des données intangibles, comme d'aucuns aimeraient le croire ou le faire croire, sont aussi des constructions sociales et comme telles sont souvent instrumentalisées. En quoi telle ou telle technique —stérilisation ou sélection des microorganismes utiles, hybridations, OGM, biotechnologies, lutte biologique, par exemple— est-elle naturelle ou non ? De sa validation comme ressource "naturelle" dépendra sa légitimation puis son insertion dans le champ des pratiques du développement durables. Cela pose, évidemment, la question des ressources.

Les ressources ne sont pas données à l'homme par leur simple présence. D'une part, les différents objets de l'environnement ne peuvent exister comme ressources que si les sociétés possèdent les connaissances nécessaires en faire usage. Ainsi, le charbon n'a acquis valeur de

ressource que lorsqu'on a découvert qu'il pouvait servir de combustible et qu'on l'a effectivement utilisé comme tel. Auparavant, il n'avait qu'une valeur négligeable comme ressource. D'autre part, l'inventaire des ressources est évolutif. Un changement d'usage, un rapport nouveau à la matière, induit l'apparition de nouvelles ressources, la disparition d'autres devenues inutiles ainsi que des inflexions. Dans toutes les situations, on peut envisager d'autres agencements : d'autres natures donc [Descola P. 1986]. Dans un tel processus de construction, la nature définit le monde possible d'action des individus d'une société. Il convient de se méfier des discours qui consistent à "réparer la nature", "restaurer la nature", "remédier à la nature", voire "recréer la nature". Ainsi, quand on parle de restaurer la forêt méditerranéenne, de quelle forêt méditerranéenne parle-t-on ? La forêt tropicale qui existait il y a encore quelques milliers d'années, la forêt tempérée récente ? En Espagne, les écologistes politiques ont voulu préserver les garrigues du siècle dernier, qui représentent pourtant un stade de dégradation forestière fort avancée.

Dès lors, puisque ressources et "nature" varient dans le temps, suffit-il de se soucier des générations futures pour orienter nos activités productives de façon à ce qu'elles soient moins dommageables pour l'environnement ? Ce n'est pas évident. En effet, de quelles "générations" parle-t-on ? Il y a fort à parier que chaque acteur pense surtout à ses propres générations futures, celles qui lui sont proche socialement et culturellement, plutôt qu'à l'humanité entière qui reste une référence vague. Dans le même ordre d'idées : à partir de quel horizon temporel arrête-t-on de s'intéresser au futur ? Il est probable qu'il y a ici de fortes divergences entre régions du globe. Le futur perçu n'est pas le même, selon que l'on ait une espérance de vie de trente-cinq ou de quatre-vingt-cinq ans, selon que les besoins alimentaires et sanitaires de base soient atteints ou non, etc.

Par ailleurs, les arbitrages sur l'exploitation des ressources dans le cadre du développement durable, une fois celles-ci définies, sont sous contrainte du respect du principe de précaution. La déclaration finale du sommet de Rio affirme qu'*"il est nécessaire de limiter, d'encadrer ou d'empêcher certaines actions potentiellement dangereuses sans attendre que ce danger soit scientifiquement établi de façon certaine"*. Selon le principe de précaution, il est donc préférable de s'abstenir d'agir lorsque les conséquences d'une action peuvent être importantes et irréversibles, tout en étant difficiles à prévoir par incertitude scientifique ou manque d'information. Il ne s'applique donc qu'à des risques potentiels, mais non certains : supposés graves et irréversibles, mais surtout mal identifiés. En première instance, sa mise en œuvre suppose de considérer conjointement les bénéfices attendus, les bénéficiaires possibles, les risques encourus, les victimes éventuelles, la réversibilité ou la compensabilité de ces risques. Puis à considérer que, si les risques vraisemblables dépassent les bénéfices du point de vue de la collectivité, il vaut mieux éviter de les courir.

Mais à y regarder de plus près, avec le principe de précaution, les décisions privilégient des mesures procédurales de prudence fort éloignées d'arithmétiques simples, car des tiers absents sont engagés : générations futures, populations animales, etc. De plus, ces décisions sont prises en contexte d'incertitude par une approche séquentielle qui tente de préserver la réversibilité des processus, les options et les capacités de choix, en portant surtout attention aux transitions et aux bifurcations : les "accidents" possibles. Du coup ce principe de précaution, de plus en plus présent sur la scène environnementale et qui paraît de simple bon sens ne l'est pas forcément. En effet, comment identifier et décrire la probabilité d'occurrence des risques ainsi que les gains potentiels à les éviter alors que, justement, les connaissances sont incertaines ? D'ailleurs, à partir de quand

considérer que les connaissances sont incertaines ou au contraire suffisamment sûres ? Enfin, au moment d'une décision qui engage la collectivité, comment déterminer les "meilleures" combinaisons alors que les tiers absents (par leur absence, précisément) ne peuvent rien dire de leurs attentes ? Les choix résultent donc de représentations, de la projection dans l'avenir de priorités et d'intérêts plus ou moins masqués des uns et des autres.

Dès lors, ce principe qui a montré sa pertinence lors de grandes crises sanitaires récentes telle la transmission à l'homme de la maladie de Creutzfeld-Jacob, supposée dériver du prion responsable de l'encéphalopathie spongiforme bovine dite "*maladie de la vache folle*", autorise bien des interprétations lorsqu'il fait l'objet d'une application systématique ou lorsqu'il est invoqué à la manière d'un épouvantail par tel ou tel groupe d'intérêt ou comme mode de pression sur les choix de société. Ils peuvent d'ailleurs varier considérablement dans le temps, au gré du contexte et des intérêts à défendre.

Les difficultés de ces arbitrages dépassent largement le cadre du principe de précaution et même du développement durable. Ainsi, il y a une trentaine d'années, il était de bon ton de préconiser la sanctuarisation des vieilles forêts, au nom d'une vision du naturel assimilé à l'ancien et au traditionnel. L'équation à la mode était : forêts = chlorophylle = photosynthèse = air pur. Bel argumentaire électoral pour les mouvements écologistes qui vouaient régulièrement l'*Office National de Forêts* (ONF) et la filière bois aux gémonies. Mais la donne change vers la fin des années quatre-vingt-dix avec l'arrivée des écologistes politiques aux affaires. Tout à coup confrontés à d'autres problèmes (dépendance énergétique, difficultés techniques et politiques pour imposer les énergies renouvelables, coût d'entretien élevé de vieilles forêts souvent malades), on fit semblant de découvrir quelques évidences :

-Il n'existe pas d'écosystèmes à l'état spontané sur la planète. Tous ont été profondément transformés par les activités humaines. La nature n'est qu'une construction culturelle affectant des systèmes anthropisés.

-Le rendement photosynthétique d'une forêt mature est bien réduit comparé à celui d'un champ, de broussailles ou d'une forêt jeune, car le bois respire beaucoup, mais ne photosynthétise guère.

-La biodiversité d'une forêt mature est plus faible que celle d'une forêt jeune puisque quelques espèces dominantes, solidement installées, excluent les autres.

Fort de ces nouvelles certitudes, l'objectif devient de "régénérer" les forêts et de les mettre au service des Hommes. Ce nouveau dogme favorise les constructions en bois "naturellement" garantes d'une Haute Qualité Environnementale, et préconise l'utilisation du bois et des déchets de bois pour le chauffage. Volte-face saisissante qui revitalise la filière bois jadis tant décriée. Étonnant retournement de situation où les faits, furent-ils scientifiques, n'existent que par l'interprétation qui en est donnée.

Cet exemple, oblige à se demander quel sens il y a à préserver des ressources pour des générations futures, si nous ne savons pas lesquelles seront indispensables ? Outre la bizarrerie qui consiste à nous substituer aux générations futures pour décider à leur place ce qui sera "*bon pour elles*", la durabilité fait l'impasse sur le fait que l'histoire de l'humanité est une alternance de

phases plus ou moins stationnaires et de ruptures brutales porteuses de développement, indéterminables à l'avance, plutôt qu'un processus continu.

Cette aporie à déterminer les ressources indispensables pour des tiers absents dans un avenir aux limites informulées amène une nouvelle question : le terme de développement durable ne recèle-t-il pas une contradiction en soi ? En effet, dans la mesure où la notion de développement implique, par définition, une modification structurelle des sociétés —c'est d'ailleurs sa différence par rapport à la notion de croissance—, elle suppose un changement. Ici, ce changement ne saurait s'appliquer qu'au milieu à travers la définition des ressources exploitées. Or, la notion de durabilité, quant à elle, suppose une continuité dans l'utilisation des ressources concernées.

En fait, la plupart du temps, les textes traitant de "développement durable" ne parlent que de "croissance durable". Il est vrai que depuis la Seconde Guerre mondiale la croissance est la vulgate de nos sociétés, issue d'une pensée simpliste présupposant que la croissance de la production par l'industrialisation conduit automatiquement à l'amélioration du bien-être des humains. C'était vrai dans une Europe ruinée par la guerre et au cœur de l'ère industrielle du 20^e siècle. Cela ne l'est plus au 21^e siècle et pour l'ensemble du Monde. Pourtant, la croyance persiste contre vents et marées. Elle parasite aujourd'hui la réflexion sur le développement durable. Dans le traité de Maastricht, le terme de "croissance durable" est même utilisé comme synonyme de "développement durable".

Cela pose la question des enjeux de la durabilité territoriale, alors que les politiques actuelles de développement durable visent à corriger un mode de développement souvent confondu avec un mode de croissance. Ce dernier, pour être "non durable", a cependant toutes les chances de durer sur le plan de son acceptabilité collective. Il risque même de se renforcer toute chose égale par ailleurs. Or, si l'on porte attention aux signaux que nous livrent les différentes crises de la période actuelle, le vrai problème n'est ni celui de la production, ni celui des écosystèmes. Il est celui de la place de chacun dans une société complexe, des modes de vie et du lien social. La tentation est forte d'évacuer les difficultés à faire coïncider ces différents aspects en imposant des démarches normatives, des critères arbitraires au mépris de réalités locales et au prétexte de leur "objectivité".

Un tel biais n'est pas l'apanage de collectivités locales instrumentalisant le développement durable ou de pays aux administrations rigides. Ainsi, la tentation de contrôle par la norme est très visible au niveau des organismes internationaux pour des enjeux mondiaux. Ces organismes produisent à profusion de règles de "*bonnes pratiques*", édictées en dehors de tout débat, au gré des intérêts des uns ou des autres. Ainsi, la Banque Mondiale intervient directement dans les projets de développement durable des pays pauvres en leur allouant des fonds qui impliquent la collaboration du pays emprunteur à des directives édictées unilatéralement par la Banque Mondiale. Mais les priorités de la Banque Mondiale sont bien différentes de celles des populations concernées. Parmi les six nécessités sur lesquelles elle insiste, il s'en trouve deux tout à fait significatives : "*encourager le développement des entreprises privées*" et "*promouvoir des réformes afin d'instaurer un environnement macro-économique stable, qui permette de faciliter l'investissement et la planification à long terme*". Certes l'intention est louable en apparence, dans des systèmes gangrénés par un clientélisme généralisé. Mais elle n'est pas forcément adaptée aux réalités locales. La Banque Mondiale travaille de pair avec le Fond Monétaire International (FMI). Ce dernier accorde des prêts aux pays en voie de développement sous condition de l'application de certaines mesures dites de bonne gouvernance, qu'il ne faut pas confondre avec la gouvernance

locale sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre suivant. L'ensemble de ces mesures forme ce qu'il est convenu d'appeler un Programme d'Ajustement Structurel.

Le dispositif a deux effets pervers. Les résultats observés dans les pays emprunteurs sont désastreux, car les mesures imposées ne répondent pas aux réalités locales. Bien souvent la situation économique, sociale et environnementale est pire après qu'avant. Comme le résume le participant à un colloque sur le développement durable : "*Nous ne pourrons faire l'économie d'un débat sur la question des normes. Que signifient des normes édictées par le Nord, où l'on parle plus de microgrammes de nitrates dans l'eau que de millions de salmonelles ?*" [Groupe de Prospective du Sénat, 2003]. Une telle situation alimente la critique selon laquelle le développement durable reflète le point de vue élitiste des pays riches sur les problèmes environnementaux avec une insistance trop unilatérale sur la liberté des marchés, sur la croissance démographique et sur la survie des espèces en voie d'extinction [Doyle, 1998]. De plus, les États demandeurs sont obligés de donner à nombre de leurs projets une apparence de développement durable et de bonne gouvernance qui ne correspondent pas du tout à leurs objectifs réels. Cela décrédibilise définitivement à leurs yeux ces deux concepts qui deviennent, pour eux, des lubies de pays riches.

Déniés, les pays concernés n'hésitent plus à instrumentaliser un développement durable qui leur est imposé. De nombreux pays du Sud ayant du mal à gérer durablement leurs ressources introduisent en force la thématique des inégalités et de la pauvreté. Se fondant sur un principe d'équité territoriale, ils légitiment d'un côté par avance leurs pratiques peu respectueuses de l'environnement au nom de leur nécessaire "mise à niveau" (croissance durable), tout en érigeant d'un autre côté la pauvreté en ressource —l'enrichissement ne profitant qu'aux cercles gouvernants dans des pays peu démocratiques— véritable pompe à finances pour obtenir éternellement des aides substantielles des pays du Nord.

Dès lors, la notion même d'équité territoriale, ne contribue-t-elle pas à cette confusion entre croissance et développement en favorisant des rentes de situation, des effets d'aubaine ? La pauvreté, par exemple, devient elle-même une ressource lorsqu'elle permet de capter des fonds pour rétablir la fameuse équité. Or, le principe d'équité territoriale influe de plus en plus sur la décision politique : subventions aux transports publics, aide aux pays pauvres, soutien aux groupes à faible revenu ou en faveur d'objectifs de développement régional, par exemple. Deux conceptions de l'équité se complètent. L'une, dite de l'*équité procédurale*, est une recherche d'équité dans les procédures suivies pour déterminer la répartition des biens. Ses dérives sont une formalisation excessive que l'on retrouve dans l'application des agendas 21 locaux. L'autre, dite de l'*équité conséquentialiste*, repose sur une équité dans la répartition des efforts ou des avantages. C'est cette dernière approche qui pose le plus de problèmes à travers un de ses avatars : le principe, d'*équité verticale*. Celui-ci édicte que ceux qui sont dans des circonstances différentes eu égard à l'équité doivent être traités de façons différentes. C'est-à-dire que ceux qui sont les plus riches doivent payer plus, et ceux qui ont le plus de besoins doivent recevoir plus. Mais, si des espaces pauvres ou émergents deviennent plus riches et si cet enrichissement est mesuré à l'aune de leur pouvoir d'achat et de leur consommation, alors l'impératif d'équité territoriale se fait au prix de l'autre impératif : celui de la préservation de la qualité de l'environnement. Pour le dire brutalement si, lorsqu'au nom de l'équité territoriale la Chine s'enrichit, un milliard d'individus polluent dramatiquement l'atmosphère. L'oxymoron que forment les deux termes "développement" et "durable" est à la source de telles dérives.

Conclusions.

Le développement durable fait l'objet de nombreux débats [Wheeler S., 2004]. Son *corpus* théorique est déjà considérable. Mais il est peu stabilisé et présente nombre de contradictions internes. Le fait que la notion, par sa diffusion très large, ait investi les discours politiques, administratifs, militants ou entrepreneuriaux n'est pas étranger à cette situation. Mais ses écueils sont riches d'enseignements en ce qu'ils nous informent du processus de diffusion et de formalisation de ses principes. On peut les regrouper en trois grandes questions :

-Le développement durable ne recèle-t-il pas une contradiction en soi ? La durabilité suppose une continuité dans l'utilisation des ressources concernées. Or le développement, par définition, ne saurait être un processus continu.

-Quel sens y a-t-il à préserver des ressources pour des générations futures, si nous ne savons pas lesquelles seront indispensables, alors que l'histoire de l'humanité est une alternance de phases plus ou moins stationnaires et de ruptures brutales porteuses de développement ?

-Est-il vraiment possible d'articuler grandes et petites échelles d'action, comme si les mêmes principes devaient fonctionner du mondial au local ?

Si l'on désire un développement durable réellement opérationnel, il convient de donner une réponse à ces trois questions. Elles devraient constituer le socle d'une redéfinition à la fois théorique et pratique du développement durable. La meilleure politique est inutile si elle reste lettre morte. Sa faisabilité est donc une question aussi importante que ses objectifs. Il est donc essentiel que le chercheur se demande ce que les sociétés, les personnes ou les acteurs attendent d'eux en dehors d'une image globale aussi fidèle que possible des états et des devenirs du monde. C'est d'abord, au sens le plus large du terme, l'analyse des relations de tous ordres qui commandent la dynamique de l'espace humanisé, vécu et utilisé. C'est ensuite la compréhension de celles qui lient les hommes à leur cadre d'existence. Dans les deux cas, il est autant question d'échecs que de réussites : ce sont souvent les erreurs que nous apprennent le plus. À l'illusion des solutions universelles, elles répondent en pointant la spécificité de chaque contexte. Toute politique de développement durable qui ne tient pas compte des représentations collectives, des rumeurs, de rapports de force et des travers du moment, en ce qu'ils sont humains, justement, court tout droit à l'échec.

Bibliographie :

Arnould P., Hotyat M., Simon L. (1997), *Les forêts d'Europe*, Nathan, Paris.

Brun A., Cavailhé J., Kayser B. et Lacombe P. (1994), *Pour une ruralité choisie*, DATAR, Editions de l'Aube, Paris.

Brundtland G. H. (1989), *Notre Avenir à Tous*, rapport de la commission mondiale sur l'Environnement et le Développement, Les Editions du Fleuve, Paris (traduction française de *Our Common Future* (1987)).

Commissariat Général du Plan (1992), *Croissance et environnement : les conditions de la qualité de la vie, préparation du XIe plan*, La documentation française, Paris.

- Descola P. (1986), *La Nature domestique - symbolisme et praxis dans l'écologie des Achuar*, Maison des sciences de l'homme, Paris.
- Doyle, T. (1998), "Sustainable Development and Agenda 21 : The Secular Bible of Global Free Markets", *Third World Quarterly*, Vol. 19 (4), pp. 771-786, Routledge, Londres.
- Dudkowski A. (2000), "L'épandage agricole des boues de stations d'épuration d'eaux usées urbaines", n° 40, *Le Courrier de l'environnement*, INRA, Paris.
- Elliot J. (2006), *An Introduction to Sustainable Development*, Routledge, London.
- Groupe de Prospective du Sénat (2003), *L'eau : un défi pour l'humanité, au cœur des stratégies pour un développement durable*, Actes de colloque, Sénat, Paris.
- Héran F., Zuindeau B. éd. (2001), "Développement durable et territoires", *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, n° 37, L'Harmattan, Paris.
- Mäler K. G. (1990), " International Environmental Problems ", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6, n°1, p. 80-108, Oxford.
- Mancebo F. (2003), *Questions d'environnement pour l'aménagement et l'urbanisme*, Editions du Temps, Nantes.
- Mancebo F. (2006-1), *Le développement durable*, Collection U, Armand Colin, Paris
- Mancebo F. (2006-2), "Du risque "naturel" à la catastrophe urbaine : Katrina", *Vertigo - La revue Electronique en Sciences de l'Environnement*, vol. 7, n° 1, UQAM, Montréal.
[http://www.vertigo.uqam.ca/vol7no1/art2vol7no1/vertigovol7no1_mancebo.pdf]
- Pearce D., Markandya A., Barbier E. B. (1989), *Blueprint for a Green Economy*, Earthscan Publication, Londres.
- Rémy J. (1983), "Identité et altérité : processus de spatialisations individuelles et collectives", *Espaces et Cultures*, pp. 97-115, Paris.
- Rey H. (1996), *La peur des banlieues*, Presses de Sciences Politiques, Paris.
- Soule J. D., Piper J. K. (1992), *Farming in Nature's Image, An Ecological Approach to Agriculture*, Island Press, Chicago.
- Wheeler S. (2004), *The Sustainable Urban Development Reader*, Urban Reader Series, Routledge, London.
- Zarka Y. C. (1995), *Hobbes et la pensée politique moderne*, PUF, Paris.