

Introduction

À toutes les échelles d'intervention et avec plus ou moins d'ardeur et de succès, les voies d'un développement durable pour notre planète sont explorées depuis près de vingt ans par la communauté internationale, les institutions gouvernementales et les collectivités locales, les organismes socioprofessionnels, les associations et les ONG, les établissements scientifiques et universitaires et par de nombreux citoyens à titre individuel ou collectif. Depuis quelques décennies, les mêmes sphères se préoccupent d'ailleurs de la question des risques naturels, écologiques, technologiques, sanitaires ou sociaux et des vulnérabilités qu'ils induisent ou exacerbent ; elles ont œuvré en direction de l'intervention d'urgence mais aussi de la prévention, voire de la prévision. Puis est arrivée l'idée de conditionner le développement, les aménagements et les politiques au principe de précaution.

Pour mieux cerner la question de l'après-développement durable, le présent ouvrage commence par faire un état de la recherche et soumettre à la critique l'acquis de vingt ans de réflexion sur le développement durable. Il invite à s'interroger sur l'interprétation exacte du terme « durable » qui, au sens premier, s'associe plutôt à la notion d'une certaine stagnation qu'à celle de l'évolution et du progrès.

Ainsi, François Mancebo propose-t-il d'exercer dès maintenant un droit d'inventaire sur la question du développement durable. C'est dans cet esprit qu'Éric Canobbio prend l'exemple des petits villages de moyenne montagne pour montrer combien leur gestion municipale est muselée par de multiples contraintes liées au milieu ainsi qu'aux réglementations diverses, la mission des élus étant alors de gérer la précarité. Dans les régions rurales, la forêt est souvent perçue comme l'image-même de la nature et celle de la durabilité ; Claire Labrue montre qu'il en va autrement quand, suite à la déprise agropastorale, la dynamique forestière engendre un sentiment d'enfermement. Les paysages témoignent en effet de l'histoire : Magali Bertrand et Philippe Béringuier évoquent alors la lente construction d'un paysage viticole de la France du Sud-Ouest au cours du temps et se demandent si elle n'est pas signe d'une « durabilité » de l'économie rurale, qui aurait préexisté à l'invention de l'expression « développement durable ».

La question des temps de l'environnement (temps géologiques, historiques et immédiats) se pose dès lors que des enjeux d'aménagement s'affirment. Sara Ariano expose le cas du delta du Pô, dont le récent classement en parc naturel est remis en cause par des projets de développement d'une filière énergétique

lourde, ce qui ne va pas sans provoquer des réactions dans la population. Caroline Moumaneix s'interroge quant à elle sur l'adéquation entre la mission protectrice des parcs nationaux et les impératifs de développement durable, en focalisant sur le cas américain et la nécessité de prendre en compte certains aménagements, parfois anciens. Enfin, Mariusz Maciejczak évoque l'évolution récente qu'a introduite le principe d'éco-conditionnalité dans la Politique agricole commune de l'Union européenne.

Pour envisager les applications du développement durable, peut-on parler des droits de la nature qui seraient à respecter et peut-on alors oublier de parler des besoins de l'homme ? Mais inversement, au nom de ces besoins — et de tous les besoins nouveaux qui font vire la société de consommation —, est-on en droit de dégrader les ressources naturelles ? Quelles sont donc les conditions historiques, sociales, économiques et politiques qui accompagnent la mise en place des outils juridiques et la construction d'espaces de médiation appropriés aux patrimoines bioculturels ? La réponse est sans doute en partie culturelle.

Le Comité scientifique et le Comité éditorial

UNE SUCCESSION SOUS BÉNÉFICE D'INVENTAIRE

François MANCEBO

Tout au long des années 1990, le développement durable a connu une large diffusion auprès des organisations internationales (Elliot, 2006). Le terme est alors devenu « à la mode ». Mais, à mesure que la notion se diffusait, la multiplicité, voire les contradictions entre ses différentes acceptions, les détournements de sens, l'intrusion de discours moralisateurs, l'ont partiellement vidée 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, la définition demeure simple : promouvoir un développement répondant aux besoins actuels des sociétés sans compromettre ceux des générations futures. 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 celles 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, 1989). Dépassant la seule gestion des entités naturelles et des ressources, il pose donc la question des territoires pertinents pour résoudre des problèmes environnementaux (Héran & Zuindeau, 2001). L'appropriation d'une portion du monde par une collectivité humaine réside dans sa mise en ordre spatiale et éventuellement temporelle, en structurant un champ de forces qui 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, 1983). Il peut donc être vu comme un mille-feuilles qui organise l'espace : « *empilement instable entre de multiples réseaux se déployant à des échelles différentes* » (Brun *et al.*, 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 concerné : local, régional, national, européen...

Prenons le cas des procédures de contractualisation, au cœur des politiques relevant du développement durable (Mancebo, 2006 a). 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 transfrontalières dans le cadre d'un territoire nécessairement borné (Mäler, 1990) ? 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. 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, d'une part, « l'espace des problèmes », d'autre part, « 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.

A. 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 Agendas 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 *Meccano* planétaire... Mais le développement durable n'est pas fractal. Des contraintes, qui peuvent avoir une dimension absolue à l'échelle planétaire et souvent appréhendée en terme de

survie, prennent une valeur relative au niveau local ou régional 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 de 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, 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. C'est toute l'articulation des échelles d'actions qui est ici mise 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 (*not in my backyard*, pas dans mon arrière-cour) généralisé. Ce comportement 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 1960, 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. Tout d'abord, 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. Alors, 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. Ensuite, 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, 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 : provoquer 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, 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, 2006 b). Elle devrait donc être prise sérieusement en compte dans la mise en œuvre locale des politiques de développement durable. Or, du local au global, il semble y avoir la même différence qu'entre 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.

B. 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 est-il 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 dépasse la capacité de régénération et d'accroissement naturel. Mais comment l'estimer ? De plus, la notion de ressource 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 & Piper, 1992). Nos actions s'insèrent donc dans de vastes réseaux biophysiques. 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 instrumentalisés. En quoi telle ou telle technique — stérilisation ou sélection des micro-organismes 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 durable. 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 pour 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 induisent 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, 1986). 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 proches 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 a une espérance de vie de 35 ou de 85 ans, 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.