

Environnement et développement

Quelques réflexions autour du concept de « développement durable »

Audrey AKNIN
Vincent GÉRONIMI
Patrick SCHEMBRI

Géraldine FROGER
Philippe MÉRAL
Économistes

Introduction

La référence au « développement durable » est désormais incontournable dans les discours qui entendent traiter de l'environnement et du développement. La définition du « développement durable » la plus connue est celle qui figure dans le rapport Brundtland (CMED, 1987 : 47) : « Le développement durable, c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures. » À côté de cette définition « méthodologique » est posée une définition en termes d'objet, déclinée selon les trois dimensions du social, de l'économique et de

Ce travail a été initié à la demande du ministère de la recherche et du comité de direction du Gemdev. Il a été rédigé par les membres du groupe Développement Durable (Gemdev/C3ED) et a été présenté lors du séminaire interne du Gemdev le 5 avril 2002. Les auteurs remercient les membres du Gemdev, en particulier Ph. Hugon, J.J. Gabas, Ph. Cadène, J. Piel, J. Coussy, et I. Bellier, ainsi que P. Jolivet et J.-L. Dubois (C3ED) pour leurs remarques et commentaires. Leur responsabilité n'est évidemment pas engagée par les éventuelles insuffisances de cet article.

l'environnemental¹. Alors que la première définition est susceptible d'englober toute réflexion sur l'intergénérationnel sous le seul angle de l'environnement, la deuxième précise utilement la multi-dimensionnalité de la notion de développement durable. Cette problématique se doit de susciter analyses et discussions quant à la nature même du développement économique, ainsi qu'aux conditions qui président à sa préservation au cours du temps. La notion de développement durable, pour ne pas rester un slogan vide de sens, commande que soient reconnues et prises en compte les inévitables tensions entre les trois dimensions de l'économique, de l'environnemental et du social.

Force est de constater que le consensus autour du développement durable contraste avec les controverses associées à cette notion². Le terme est polysémique et son usage est multiple. Il nous semble important de revenir sur les origines historiques et institutionnelles de cette notion, ce détour nous permettant par la suite d'analyser certains aspects de sa mise en œuvre dans les pays en développement. Dans le cadre de cet article, nous ne considérons pas que cette notion est un principe universel à respecter car nous voulons garder le débat ouvert. À notre sens, la notion de développement durable ne saurait faire l'économie d'une réflexion sur les conflits de valeur, l'enchevêtrement d'échelles – qu'elles soient temporelles ou spatiales – ainsi que sur les acteurs et/ou groupes sociaux qui participent à sa mise en œuvre ou qui en sont exclus.

¹ Pour une illustration de la difficulté d'intégration de ces trois dimensions dans les documents d'organismes internationaux comme la Banque mondiale, voir l'annexe B relative aux notes bibliométriques sur les thèmes de développement durable.

² Comme le souligne AGGERI (2001 : 1), « d'un côté, les politiques – locales, nationales, internationales, sectorielles ou intégrées –, les stratégies d'entreprises et les programmes scientifiques s'affublent désormais du qualificatif "durable", qui semble être devenu, avec la participation des citoyens au débat public, le nouvel avatar du "politiquement correct". De l'autre, les débats sont vifs dans la sphère académique entre les "partisans" du concept, qui le considèrent comme central dans la mesure où il introduit l'idée d'une équité intergénérationnelle, et les "sceptiques", pour qui il s'agit au mieux d'une coquille vide, au pire d'une rhétorique visant à masquer la permanence des pratiques et des rapports de pouvoir. » D'autres débats portent sur le sens, le contenu et les divers degrés (fort, faible, etc.) de la durabilité (voir FAUCHEUX et NOËL, 1995 ; FAUCHEUX et al., 1996).

Origines historiques et institutionnelles du « développement durable »

Des années 60 au début des années 80 : l'émergence du concept de développement durable

Jusqu'aux années 60, les questions d'environnement sont reléguées au « second plan ». Les politiques environnementales sont pour l'essentiel sectorielles : elles visent à lutter contre des pollutions localisées dans le temps et dans l'espace, et dont les acteurs sont relativement facilement identifiables (déchets, eau, etc.). L'ensemble des dommages environnementaux à cette époque n'est pas traité (cf. pollutions atmosphériques et agricoles, risques technologiques, etc.). Ce sont l'industrialisation, les effets positifs de la croissance et du progrès tant scientifique que technique qui sont mis au « premier plan ».

C'est au début des années 70 que des changements vont s'opérer, tant dans la prise de conscience que dans les débats relatifs aux questions d'environnement. C'est le début de la médiatisation de grandes catastrophes écologiques occasionnées par des activités économiques (effets de la pollution au mercure apparue dans les années 50 à Minimata qui ont été médiatisés beaucoup plus tard...). Cette « prise de conscience » par les populations des problèmes environnementaux s'inscrit au sein d'inquiétudes de plus en plus prononcées dans les sociétés du Nord vis-à-vis des impacts négatifs de l'industrialisation. Nous pouvons d'ores et déjà noter que si cette prise de conscience environnementale semble « moins importante » que celle qui aura lieu dans les années 80 (nous en verrons les raisons plus loin), elle n'en est pas moins réelle. Les écologistes ont d'ailleurs interpellé la communauté des chercheurs au sujet des limites de la croissance économique. Les débats sur l'épuisement des ressources naturelles ont commencé à faire prendre conscience que les conditions actuelles de la croissance ne pourront se poursuivre de façon indéfinie. Dans leurs écrits, certains

chercheurs (DE JOUVENEL, 1970 ; PASSET, 1979) ont alors contribué à construire la question de l'environnement sous un éclairage qui se veut multidimensionnel (prise en compte simultanée des dimensions économiques, sociales et écologiques).

Cette première vague de réflexions a eu une certaine portée : elle a suscité, dans bon nombre de pays, l'adoption de nouveaux instruments juridiques et l'élaboration de nouvelles structures allant dans le sens d'une prise en compte institutionnelle du champ de l'environnement.³ Il faut noter que cette institutionnalisation du champ de l'environnement a été également suscitée par la première conférence mondiale sur l'environnement, la Conférence de Stockholm, qui a suivi la publication du rapport Meadows et qui a vu le jour sous la pression des citoyens des pays industrialisés. Ce rapport et cette conférence constituent deux faits marquants dans la compréhension des origines institutionnelles de la notion de développement durable.

La Conférence des Nations unies sur l'environnement humain qui s'est tenue à Stockholm en juin 1972, appelée plus communément la Conférence de Stockholm, est un événement important (participation de 113 pays, premier forum réunissant pays développés, pays en développement et pays communistes...). Elle fait écho au rapport Meadows, qui souligne que l'avenir de la planète et de l'espèce humaine est menacé par le maintien du rythme de croissance économique et démographique. Aux prévisions selon lesquelles notre planète ne serait plus habitable à l'avenir en raison de l'expansion industrielle se sont ajoutés les pronostics néomalthusiens d'une explosion démographique dans les pays en développement. L'idée de la « croissance zéro » est souvent associée au rapport Meadows ; dans ce cadre, la situation de catastrophe peut être évitée grâce à « un état d'équilibre, qui signifie de maintenir un niveau constant de population et de capital ». Cette idée de la « croissance zéro » a été soumise à de vives critiques, également formulées lors de la Conférence de Stockholm. Les organisateurs

³ Avec par exemple la création en France d'un ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement le 27-01-1971, et la création en 1973 d'un Programme des Nations unies pour l'environnement. Toutefois, d'après une interview réalisée auprès d'une personne de l'Aspen Institute, « le PNUE n'a pas su acquérir au départ le statut opérationnel suffisant pour coordonner les activités environnementales des Nations unies ».

de la conférence ont tenté de définir un cadre consensuel suscitant l'adhésion de l'ensemble des pays participants, mais cet effort est resté vain car l'agenda environnemental des pays industrialisés s'est heurté aux perspectives et aux priorités politiques des pays en développement, pour qui il n'était pas question de réduire les taux de croissance. Après débats et discussions, la Conférence de Stockholm a donné lieu à la Déclaration de Stockholm, qui a entériné vingt-six principes pour l'élaboration de futurs accords multilatéraux, un Plan d'action pour l'environnement humain énumérant cent neuf recommandations autour de l'environnement (évaluation, gestion et mesures institutionnelles)... mais les principes énoncés n'ont pas été intégrés dans la jurisprudence internationale, les cent neuf recommandations n'ont pas été suivies dans les faits... Pour AGGERI (2001 : 8), « les retombées seront très faibles car l'époque n'était probablement pas encore prête pour ce type de débat (les indices sur la dégradation de l'environnement étaient encore très partiels, les appuis institutionnels faibles, les chercheurs mobilisés sur ces questions encore peu nombreux...) ». Par ailleurs, notons que les deux chocs pétroliers ainsi que la manifestation d'une crise économique importante ont conduit pendant une dizaine d'années à un déclin de l'attention publique et politique vis-à-vis des questions environnementales.

Il n'en reste pas moins que certaines idées développées lors de cette conférence seront réaffirmées dans le rapport Brundtland en 1987 (et lors de la Conférence de Rio en 1992). Maurice Strong, le secrétaire général de la Conférence de Stockholm, a d'ailleurs souligné la nécessité d'harmoniser les besoins du présent avec ceux des générations à venir et d'intégrer les considérations environnementales au sein de stratégies de développement. C'est à cette occasion qu'il lance le terme « d'écodéveloppement »⁴. Notons, comme le souligne VIVIEN (2001 : 44) que la notion

⁴ Selon SACHS (1980 : 37), « l'écodéveloppement est un développement des populations par elles-mêmes, utilisant au mieux les ressources naturelles, s'adaptant à un environnement qu'elles transforment sans le détruire (...) C'est le développement lui-même, tout entier, qui doit être imprégné, motivé, soutenu par la recherche d'un équilibre dynamique entre la vie et les activités collectives des groupes humains et le contexte spatio-temporel de leur implantation. » Il justifie la prise en compte de trois dimensions essentielles à ce qu'est un développement des sociétés : la prise en charge équitable des besoins, la prudence écologique ainsi que l'autonomie des décisions (*self-reliance*) et la recherche de modèles endogènes à chaque contexte historique, culturel et écologique.

d'écodéveloppement va être reprise et approfondie lors du symposium PNUE/CNUCED consacré aux modes de développement et à l'utilisation des ressources naturelles qui se tient à Coyoco au Mexique en 1974. En même temps, cette notion va être écartée du vocabulaire onusien et va être peu à peu remplacée par l'expression de *sustainable development*, jugée plus « politiquement correcte » à une époque caractérisée par le retour en force des thèses libérales et par la réaffirmation du primat de la croissance économique et du progrès technique.

C'est l'élaboration de la Stratégie mondiale pour la conservation (UICN, 1980) au début des années 80 qui est à l'origine de l'expression de développement durable. Présentée comme un « cadre théorique et pratique » à destination des pouvoirs publics, des praticiens du développement, etc., cette stratégie vise à concilier les objectifs du développement des sociétés et de conservation de la nature, lesquels ont trop longtemps été considérés comme antinomiques. Néanmoins, comme le souligne REED (1999 : 29-30) « le défaut majeur de cette Stratégie mondiale pour la conservation, pour autant convaincante qu'elle soit sur le plan de ses fondements éthiques, réside dans son insensibilité aux réalités politiques du partage entre le Nord et le Sud. La supériorité de la stratégie sur le plan éthique et moral a été compromise par sa naïveté politique et les faiblesses de son analyse de la politique économique internationale. En conséquence, si la déclaration s'est imposée par la moralité irrésistible, voire visionnaire, de son argumentation, elle n'a pas suscité l'adhésion de la communauté politique internationale et s'est avérée incapable, à plus forte raison, de s'imposer en tant que référence pragmatique pour les programmes de développement. »

À partir des années 80 : la « montée en puissance » du développement durable

La période qui s'échelonne du milieu des années 80 à 1992 se caractérise par : 1) l'émergence et la reconnaissance institutionnelle de pollutions qualifiées de « globales », parmi lesquelles on peut compter la détérioration de la couche d'ozone stratosphérique ou l'augmentation des concentrations atmosphériques de gaz carbonique; 2) l'accumulation et l'ampleur de divers sinistres dont

certains relèvent de risques technologiques majeurs (Tchernobyl en 1986), alors que d'autres relèvent de catastrophes écologiques ; 3) les risques d'épuisement des ressources naturelles (menaces d'extinction de diverses espèces et envers la biodiversité) et les atteintes environnementales accentuées par les pluies acides...

L'ensemble de ces éléments, relayé par les médias, a touché le grand public. Il est dorénavant questions de problèmes « globaux » d'environnement pour lesquels de « nouvelles formes de gouvernance » doivent être élaborées (FROGER, 2001) ; ces problèmes globaux renvoient aux pollutions diffuses qui ne sont pas clairement identifiées dans le temps et dans l'espace et qui sont le fait d'un grand nombre de pollueurs dont il est très difficile de définir clairement la responsabilité. Ils mettent en jeu l'avenir des générations futures et peuvent avoir des effets irréversibles qui menacent la survie de la planète et de l'espèce humaine.

Cette prise de conscience culmine avec la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui se tient à Rio de Janeiro en juin 1992. Elle fait écho au rapport Brundtland, publié en 1987 à la suite de la création de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (CMED) en 1983.

C'est au rapport Brundtland que l'on attribue généralement l'origine du terme de développement durable⁵. Dans un premier temps, il n'a pas retenu l'attention des médias⁶, ni celle de l'opinion publique,

⁵ Le développement durable ne saurait se confondre avec une simple croissance quantitative et unidimensionnelle, mesurée par l'augmentation du produit national. Dans l'avant-propos de l'ouvrage de PASSET (1996 [1979] : XI), le développement est défini comme une « croissance complexifiante multidimensionnelle » ; « *croissance complexifiante* car accompagnée d'un double mouvement de diversification et d'intégration permettant au système de croître en se réorganisant, sans perdre sa cohérence (...) *multidimensionnelle* dans la mesure où, par-delà l'économique au sens strict, est prise également en compte la qualité des relations établies entre les hommes au sein de la sphère humaine et avec leur environnement naturel ».

⁶ Un recensement de l'occurrence du terme « développement durable » dans *Le Monde* et *Les Échos* depuis 1987 montre que l'utilisation du terme dans ces deux quotidiens ne décolle réellement qu'à partir de la Conférence de Rio en 1992. Le terme apparaît une fois en 1988, 9 en 1990, 19 en 1991, 46 en 1992, 137 en 1999, 119 en 2000 ; résultats d'une recherche menée par AGGERI (2001) sur la base de données Europresse.

même si cette dernière commence à être sensible aux questions environnementales. Il n'intègre pas d'idées véritablement nouvelles mais il présente l'avantage de montrer les impacts négatifs des activités économiques et humaines sur l'environnement tout en adoptant des propositions qui tendent à être modérées pour éviter les réactions de « rejet » suscitées par le rapport Meadows⁷. Les questions d'environnement et de développement sont alors considérées conjointement : d'une part, parce que les processus de développement ne sont pas neutres pour l'environnement (prélèvement de ressources, rejets de polluants, etc.) ; d'autre part, parce que la qualité de l'environnement peut affecter la capacité de développement (effets de la pollution sur la santé humaine, par exemple). Les stratégies pour la mise en œuvre d'un développement durable sont alors diverses : lutte contre la pauvreté et les inégalités, changement du contenu de la croissance, modification du comportement des acteurs économiques, etc.

La Conférence de Rio (1992) sur l'environnement et le développement, à laquelle ont participé 178 pays, s'est tenue vingt ans après la Conférence de Stockholm. Pour AGGERI (2001 : 16) « Rio a donné naissance à une définition extensive allant bien au-delà des rapports de l'environnement et du développement en englobant les rapports Nord-Sud, la lutte contre la pauvreté, les droits de la femme, l'équité sociale, etc ». Il est intéressant de comparer les deux textes issus de ces deux conférences internationales, comme le font ANTOINE *et al.* (1994 : 50). L'idée du rapprochement des problématiques du développement et de l'environnement présente dans la Déclaration de Stockholm (à la suite du rapport de Founex) est au centre de la Déclaration de Rio. La problématique démographique semble avoir moins d'importance et les références à l'épuisement des ressources renouvelables sont marginales. En revanche, la Déclaration de Rio illustre la montée en puissance de la société civile, des ONG notamment, ainsi que

⁷ Dès l'introduction, le rapport prend bien soin de se démarquer du rapport Meadows en expliquant qu'il n'est ni question de sacrifier le développement à la protection, ni l'inverse, bien entendu. Pour la CMED (1987 : 10-11), « le développement durable n'est pas un état d'équilibre mais plutôt un processus de changement dans lequel l'exploitation des ressources, le choix des investissements, l'orientation du développement technique ainsi que le changement institutionnel sont déterminés en fonction des besoins tant actuels qu'à venir. »

des représentants du monde des entreprises⁸, alors que la référence à la planification qui figurait dans la Déclaration de Stockholm a disparu.

La Conférence de Rio qui a donné lieu à la Déclaration de Rio a permis la signature de deux conventions internationales – la Convention sur le changement climatique et la Convention sur la diversité biologique – et de deux déclarations non contraignantes portant sur les forêts et sur la désertification. L'Agenda 21, compendium des actions à entreprendre en matière d'environnement et de développement, constitue également un ambitieux programme pour faire évoluer les modes de développement et pour atteindre les objectifs définis dans la Déclaration de Rio et les deux conventions internationales. Un Fonds mondial pour l'environnement (le GEF) a été conçu et une Commission sur le développement durable a été créée au sein des Nations unies. Comme le souligne VIVIEN (2001), les questions abordées ont été multiples (pauvreté, participation des minorités aux processus de décision, aménagement de l'espace, gestion des différentes ressources, équité dans la distribution des richesses...). Néanmoins, en juin 1997, une mission spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies s'est réunie à New York pour évaluer la mise en œuvre des résolutions prises lors de la Conférence de Rio. Le bilan de cette réunion, appelée « Rio + 5 », est mitigé. Depuis quelques années, comme le souligne TUBIANA (2000 : 8), ce sont les chocs financiers qui occupent le « premier plan ». Par ailleurs, les rapports de force entre les pays développés et les pays en développement n'ont pas été véritablement modifiés, et les disparités économiques se sont amplifiées.

Néanmoins, dans les pays développés, le développement durable a trouvé une traduction dans des programmes d'action, des politiques publiques, des politiques locales et des stratégies d'entreprise (AGGERI, 2001). Il nous semble que cette tendance est présente depuis (plus ou) moins longtemps et avec plus (ou moins) de difficultés dans les pays du Sud. Pour notre part, l'idée n'est pas de

⁸ Pour la CMED (1987, p. 76), le développement durable ne pourra être atteint que par une « volonté politique ». Cela passe par plusieurs réformes institutionnelles et juridiques : participation plus grande du public, des ONG, des industriels, etc. aux prises de décision ; renforcement des agences internationales (PNUE, Banque mondiale entre autres) ; coopération élargie au niveau international, etc.

considérer le développement durable comme une utopie généreuse, mais de réfléchir au sens que l'on peut lui donner en mettant l'accent sur la nécessité de prendre en considération les diverses temporalités (économique, sociale, écologique, politique...) et les conflits posés par leur articulation. Il convient également d'aborder les problèmes sur plusieurs échelles spatiales (international, national, local, ...) et de mettre l'accent sur l'aspect participatif (plus forte participation des citoyens et prise en considération de la diversité des acteurs et des conflits de valeurs).

Pour une mise en œuvre du développement durable dans les pays du Sud

Jusqu'au milieu des années 90, la notion de développement durable selon laquelle il faut préserver le développement économique courant sans mettre en péril les conditions écologiques de son maintien est perçue comme trop normative et trop « nordiste »⁹. Dans ce cas, on peut comprendre la méfiance des pays du Sud face à l'enthousiasme de certains pays du Nord pour le développement durable. En effet, quelle légitimité les pays riches ont-ils pour imposer aux moins riches des dépenses de protection de l'environnement et de gestion des ressources pour le bien commun, ou pour interdire l'utilisation d'espaces et d'espèces qu'ils considéraient comme patrimoine de l'humanité ? AGARWAL et NARAIN (1991) parlent même de colonialisme environnemental. DALY (1997 : 18) résume cette position lorsqu'il écrit : « Il est absurde d'attendre de la part du Sud davantage de sacrifices au nom de la durabilité si des mesures n'ont pas été prises au préalable au Nord. » Cela dit, fonder le développement économique d'un pays comme le Gabon sur la seule exploitation d'une ressource, le

⁹ BECKERMAN (1994 : 191) résume l'opinion de l'époque en disant : « La soutenabilité "forte", qui domine toutes les autres considérations, est moralement inacceptable et totalement irréaliste ; et la soutenabilité "faible" qui propose une compensation des pertes en ressources ne propose rien de plus que la maximisation du bien-être économique. » Voir également l'annexe B relative aux remarques critiques de l'intégration de l'environnement dans l'analyse économique.

pétrole, dont on connaît le caractère épuisable, c'est évoquer une problématique en termes de développement écologiquement non durable:

Il faut souligner que dans les années 70 la question de l'environnement, des ressources naturelles, a aussi pris la forme de l'imposition par l'extérieur de parcs naturels, de zones protégées (de qui ?), excluant de ce fait les populations locales de la possibilité de tirer profit de leur environnement. Ce qui a pu impliquer de véritables drames pour des populations dont le mode de vie traditionnel reposait sur l'exploitation de cet environnement. Les tentatives de certains lobbies d'imposer un gel de l'exploitation forestière dans certaines zones ont eu un impact très dommageable pour l'appropriation des préoccupations environnementales¹⁰.

Pour éviter ces écueils, le thème de l'appropriation et de ses modalités est alors central si l'on veut mettre en pratique la notion de développement durable. Au-delà, c'est la question de la cohérence temporelle qui va nous intéresser, ou plus précisément la prise en compte des inévitables tensions entre les temporalités de l'économique, de l'environnemental et du social.

Appropriation et participation : le rôle des acteurs locaux dans la mise en œuvre d'un développement durable

Depuis le début des années 90, la relation entre développement et environnement est renversée au profit d'une analyse en termes de contribution des politiques environnementales et de gestion des ressources à la croissance économique ; on parle alors de double dividende. Dans cette optique, la protection de l'environnement et la gestion pérenne des ressources naturelles sont des

¹⁰ Pour une analyse « en creux » des effets destructeurs de la mise en place de réserves naturelles, voir les nombreuses controverses autour de l'ouvrage de TURNBULL (1972). Les exemples de pressions internationales sur la mise en place de « réserves » forestières dans les pays sous ajustement sont multiples. Entre autres, les nombreux débats au Cameroun dans la vague de la dévaluation de 1994 autour de la refonte du Code forestier ont illustré les positions extrêmes de certains lobbies américains.

conditions permettant aux pays pauvres de se développer par le biais d'une autosuffisance alimentaire à long terme, par les entrées de devises liées à l'écotourisme, par les transferts en technologies propres dont ils pourraient bénéficier. Ce point de vue sert de support aux stratégies de protection et de valorisation de la biodiversité dans la plupart des pays à forte biodiversité.

Pour traiter ce problème de libre accès aux ressources, l'approche communautaire est présentée comme une voie alternative à celle, traditionnelle, de patrimoine commun, voire à celle d'appropriation privée. En effet, dès les premières discussions concernant les pertes en biodiversité, certains estiment que la meilleure manière de lutter contre l'absence de droits de propriété sur certaines ressources comme les forêts ou les animaux sauvages est de les considérer comme appartenant à l'humanité tout entière, au même titre que l'air ou les océans¹¹. Le danger est alors grand de voir les communautés locales exclues de l'usage de ces ressources.

Lors des débats relatifs à la Convention sur la diversité biologique, c'est l'approche en termes de propriété privée qui est mise en avant. Là aussi, les risques de pillage des ressources sont grands pour les populations qui les utilisent traditionnellement. De plus, les modes traditionnels d'occupation de l'espace ne s'accroissent pas facilement de la propriété privée. La nature appartient, dans de nombreux pays du Sud, aux divinités et/ou aux ancêtres. L'appropriation privée n'a pas toujours de sens dans de telles situations. Enfin, la valorisation marchande de la biodiversité peut aboutir à une déstructuration sociale. L'organisation de filières nouvelles, les reports d'activité qu'elles peuvent générer sont autant de problèmes potentiels majeurs au niveau local. Dans ce type de configuration, la durabilité écologique peut être réalisée au détriment de la dimension sociale du développement durable.

Bien que ce débat ne soit pas clos, notamment au sujet de la biospection, des initiatives de gestion communautaire des ressources par les populations locales ont vu le jour (OSTROM, 1990). Cette approche repose sur le principe que les exploitants seraient susceptibles d'agir collectivement pour gérer les ressources.

¹¹ C'est ainsi que dans le rapport Brundtland on peut lire au sujet de la protection de la diversité biologique (CMED, 1987 : 193) : « Cette convention, dont l'UICN, par exemple, pourrait rédiger un projet, devrait préciser la notion de diversité des espèces et des gènes comme patrimoine commun. »

La mise en place d'arrangements institutionnels permettrait alors de garantir la viabilité d'une gestion collective et d'éviter les problèmes mentionnés ci-dessus en permettant l'appropriation de la gestion des ressources par les communautés locales. Cette approche est intéressante pour de nombreuses raisons :

- elle ne laisse plus l'exclusivité de la politique environnementale à des États trop souvent dans l'incapacité de mettre en place des politiques foncière, forestière, agricole adéquates et parfois même principaux instigateurs de la déforestation ou de la surexploitation des ressources pour des rentes d'exploitation à très court terme ;
- elle permet de concilier des approches différentes du droit de propriété, de prendre en compte les spécificités socio-culturelles des groupes en question, de considérer la sécurisation foncière comme élément central de la gestion durable des espaces ;
- elle illustre l'intérêt pour des approches participatives et des nouvelles formes de gouvernance.

Les tendances actuelles vont dans le sens d'une application et d'une institutionnalisation de ces principes théoriques. À tel point que la notion de développement durable semble se diffuser d'autant plus rapidement et facilement que l'on passe d'une logique de gestion de l'environnement et des ressources à celle de la détermination collective des priorités en matière de développement en milieu rural.

À nos yeux, les raisons de cette tendance résident dans les nouvelles orientations prônées par les bailleurs dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. La dimension environnementale n'est pas oubliée, mais elle est dorénavant intégrée à un dispositif de définition par les acteurs locaux des priorités de développement pour leur communauté. Cette action est menée conjointement aux objectifs de décentralisation dans la plupart des domaines relatifs au développement qui sont réalisés à l'heure actuelle¹².

Il semble qu'il ne soit désormais plus possible de discuter d'environnement et de développement sans intégrer cette dimension

¹² Ainsi, les études menées actuellement à Madagascar par l'UMR C3ED (IRD et université de Versailles St-Quentin en Yvelines) et le C3ED Madagascar (université d'Antananarivo) montrent que les orientations politiques actuelles conduisent à favoriser la détermination des choix publics forestiers par les populations locales, pratiques qui vont bien au-delà de la simple gestion communautaire des ressources forestières.

communautaire. Cela étant, la gestion traditionnelle par les communautés est une pratique déjà identifiée depuis longtemps dans la recherche sur le développement. Ces approches participatives, puisque c'est de cela qu'il s'agit, connaissent un renouveau car elles permettent de légitimer, par le recours à la notion de pratiques ancestrales, les modalités d'une nouvelle gestion publique (environnement, éducation, infrastructures...) qui ne soit ni du tout-marché, ni du tout-État.

Nous ne reviendrons pas sur les avantages de ces pratiques, notamment parce qu'elles sont appropriées par l'ensemble des acteurs, depuis les bailleurs, satisfaits de ne plus voir leurs initiatives disparaître dans les méandres administratifs, jusqu'aux communautés, trop heureuses de devenir de véritables interlocuteurs. Nous pensons qu'elles doivent être poursuivies dans ce sens.

Toutefois, sur le plan scientifique, nous nous interrogeons sur cette tendance lourde. Déjà, des auteurs commencent à tirer la sonnette d'alarme du « tout-communautaire ». Ainsi PLATTEAU et ABRAHAM (2001 : 198) écrivent : « Les stratégies fondées sur l'idée d'un développement décentralisé ou participatif rencontrent de plus en plus d'écho au sein des organisations internationales (y compris au sein de la Banque mondiale) et des organismes donateurs. L'optimisme qui les sous-tend est en partie fondé sur la croyance que les communautés rurales peuvent constituer un moyen efficace de développement s'il y a, à une échelle suffisamment importante, une véritable délégation des pouvoirs et des responsabilités. (...) Les communautés ne sont pas les organisations sociales idéales que l'on suppose parfois. Elles présentent elles-mêmes des défauts propres à diminuer leur aptitude à résoudre les problèmes précités. »

L'une des questions qui semble en effet pertinente est de savoir jusqu'à quel degré de délégation aux communautés rurales on peut aller. Peut-on tout confier aux communautés rurales ? Quelle en serait la cohérence d'ensemble au niveau national, par exemple ? LOSCH (2000), citant les propos de STIGLITZ (2000), écrit : « Ainsi pour Stiglitz (2000), la définition d'une stratégie de développement revêt – sans équivoque – le statut de bien public et c'est à l'État que revient la tâche de promouvoir et d'accompagner ce processus.

Le rôle de l'État est donc éminent, tant dans sa capacité à organiser le débat démocratique permettant l'élaboration des choix que dans sa fonction de définition de règles de droit permettant leur consolidation ; car si les contrats se substituaient à la loi (ce qui apparaît comme une tendance lourde de la période), ce serait au risque d'une clientélisation accélérée des rapports sociaux et du développement des particularismes communautaires. »

Le développement durable : une question de cohérence temporelle

Depuis le début des années 80, la plupart des pays en développement sont soumis au régime des Plans d'ajustement structurel (PAS). Dès la seconde moitié de la décennie, ces politiques ont fait l'objet de critiques de plus en plus fortes, face au constat simultané d'une réussite à court terme dans la stabilisation mais à un coût social élevé, d'un échec à moyen terme dans le retour à la croissance et des difficultés de mise en œuvre des mesures retenues¹³. Sur la base de ce bilan mitigé se construisent les débats autour de la mise en œuvre de nouvelles politiques. Ces derniers se concentrent rapidement sur trois points focaux : la réduction du coût social de l'ajustement, la redynamisation de l'investissement dans une perspective de croissance à moyen terme et l'implication des acteurs nationaux, voire locaux, dans les programmes. Ces trois axes ont en commun l'horizon de leur questionnement : le passage des préoccupations de court terme à des questions de long terme, domaine d'origine de la pensée du développement.

Poser la question du coût social de l'ajustement, c'est poser la question des conditions de reproduction de la force de travail (santé et éducation). Or, l'horizon temporel pour la reproduction d'une « ressource humaine » est de 20-25 ans.

De la même manière, la relance de l'investissement constitue un défi important, et les premières réponses apportées n'ont pas eu

¹³ Voir par exemple Banque mondiale (1988, 1989) ou, pour une vision critique, FONTAINE (1994), TAYLOR (1983) ou VAN WUNBERGEN (1986).

le succès attendu¹⁴ : l'investissement extérieur, l'investissement direct étranger (IDE), n'obéit qu'à ses propres déterminants et n'a pas répondu aux politiques d'attractivité nationales. Face à ce constat, ce sont des questions de long terme qui émergent : comment passer d'un taux d'épargne de 5 % à un taux d'épargne de 15 % ou 20 % ? Nous retrouvons ici la question initiale de LEWIS (1954), et l'on sait que ce passage s'inscrit dans un horizon de long terme (modification de la structure productive de l'économie, changement de spécialisation...).

L'implication des acteurs nationaux, voire locaux, dans les programmes renvoie à la thématique de l'appropriation développée dans la partie précédente, cette thématique constituant un défi majeur pour les politiques de développement. Comment alors concilier conditionnalité et appropriation ? Le paradoxe est patent : il faut s'approprier une politique afin de remplir une conditionnalité, dans la forme moderne des PAS que constituent l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) et les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP)¹⁵. La dimension temporelle est première : comment concilier le temps de l'appropriation et de la participation, ce qui suppose la mise en place de nouvelles régulations sociales et politiques, avec le temps de la conditionnalité (de 6 mois à 3 ans) ? Tant que cette question n'est pas abordée, les pays en développement continueront à présenter un décor en carton-pâte permettant d'avoir accès aux financements internationaux. Nous retrouvons ce questionnement dès que nous nous intéressons à l'intégration des considérations environnementales dans le champ de ces politiques.

La préoccupation environnementale a toujours été présente au niveau sectoriel dans les programmes des pays du Sud, notamment pour les programmes d'appui aux secteurs agricoles financés par l'extérieur. De ce point de vue, il convient d'en relativiser la nouveauté. C'est d'abord, comme nous l'avons souligné, par son

¹⁴ La libéralisation des marchés financiers, la fin de la répression financière, l'accroissement des taux d'intérêt réels n'ont pas permis une augmentation significative des taux d'épargne dans les pays en développement ; l'investissement domestique est resté très faible.

¹⁵ L'annexe D relative à la faible prise en compte du développement durable dans les CSLP illustre les difficultés de l'appropriation du développement durable dans les documents de politique économique à moyen et long terme.

inscription dans les agendas des institutions internationales que la dimension environnementale va avoir un impact sur les politiques impulsées par les bailleurs de fonds multilatéraux. La dimension environnementale, par son horizon de long terme, s'inscrit directement dans les problématiques qui ré-émergent à la fin des années 80. À long terme, c'est la question de la « durabilité » qui devient fondamentale. Celle-ci était présente et clairement posée par les fondateurs de l'économie du développement. Toutefois, l'articulation des différentes dimensions du développement demeure problématique.

En contradiction avec la recherche d'appropriation et de participation dans les institutions multilatérales, la dimension environnementale apparaît aussi comme une source de conditionnalité à laquelle il est tentant de répondre de façon purement formelle, à travers le respect d'indicateurs de court terme, ou en reprenant dans des documents officiels le discours en vogue. Finalement, la dimension environnementale dans les politiques de développement en est à ses premiers balbutiements. Sa non-appropriation par les acteurs locaux nous replonge dans le paradoxe de « l'appropriation sous contrainte », qui a déjà fait les preuves de ses limites dans les champs économiques et sociaux. Le rajout de modules « environnement » ou « ressources naturelles » dans les documents stéréotypés rédigés par les gouvernements des pays en développement en réponse aux conditionnalités du Nord reste un pis-aller.

Le véritable enjeu réside alors dans la mise en œuvre d'une approche intégrée des trois dimensions du développement durable, tel qu'il est défini dans le rapport Brundtland. Et cela passe nécessairement par le développement d'une vision de long terme, prospective.

En effet, si l'on considère que le développement durable revêt trois dimensions (économique, écologique et sociale), la démarche analytique qui en résulte exige que l'on tienne compte de ses dimensions multiples, dans une perspective fondamentalement dynamique. La dimension hautement temporelle du développement durable nécessite un traitement explicite des temporalités afférentes à chacune des dimensions considérées. Elle impose aussi la prise en compte des non-linéarités qui interviennent aussi bien dans la prise de décision que dans l'acte issu de ladite décision. La question des non-linéarités évoque la cohérence

temporelle, ou encore l'interaction entre le court terme et le long terme. Elle situe au cœur de la problématique la formation des anticipations, ainsi que la délicate question de l'actualisation : comment mettre en cohérence le temps de la décision et le temps de l'action ? Il paraît ici indispensable de développer une analyse, non plus uniquement par le point d'arrivée (ou d'équilibre), mais également par la trajectoire d'approche (ou d'ajustement), considérant que tout ajustement revêt un coût économique, lequel peut infléchir la décision. Parallèlement à cela, la question du conflit des temporalités devrait faire l'objet d'une analyse spécifique, incorporant en cela une certaine multidimensionnalité (certains emploieraient le terme de complexité) dans le caractère dynamique du développement durable : comment mettre en cohérence le temps de l'économie, le temps de la nature et le temps du social ?

Conclusion

Même si les tendances observées dans les pays en développement montrent que les discussions sur le sens et le contenu du concept de développement durable sont reléguées à un second plan, au profit d'une réflexion sur ses modalités d'application, elles ne doivent pas occulter les débats relatifs : (1) à la définition du développement durable ; (2) à l'efficacité de politiques de développement durable ; (3) à leur adéquation par rapport aux autres politiques ; autrement dit, à s'assurer de leur cohérence temporelle. À cet égard, nous devons rappeler que la durabilité ne modifie en rien la dimension hautement normative du développement, laquelle relève traditionnellement de l'économie du développement. Il est intéressant de noter qu'aujourd'hui la question de la norme ne semble s'adresser qu'à la seule durabilité du développement, bien moins au développement en tant que tel. C'est peut-être en cela que le développement durable apparaît comme une problématique pour pays développés.

Par ailleurs, lorsqu'on laisse aux acteurs locaux l'initiative de définir eux-mêmes les critères de développement, le risque est que les dimensions économique et sociale puissent l'emporter sur la dimension écologique, même en présence d'un environnement

dégradé. Tout l'enjeu consiste à montrer empiriquement comment on peut réduire la pauvreté tout en protégeant l'environnement. L'orientation vers un développement durable nécessite des mécanismes de coordination assurant une insertion adéquate des décisions locales à court et moyen terme dans un contexte mondial et à long terme. À cette fin, non seulement de nouveaux leviers – ou encore de nouvelles formes de gouvernance – sont nécessaires, mais également de nouveaux relais permettant une articulation efficace et souple du local au global.

Dans le cadre du Sommet de Johannesburg, il nous semble que le développement durable gagnerait à être abordé comme « un objet de politiques qui se construisent à partir de rapports de force internes et internationaux profonds et complexes qui structurent les échanges de toute nature (politique, sociale, économique, symbolique) entre acteurs inégaux. Ainsi, le caractère global fait que sur la scène internationale, on risque de constater un glissement des politiques (...), à savoir le passage d'une logique d'action interventionniste (privilégiant les techniques de régulation publique) (...) à une logique d'action néo-libérale, faisant croire que la régulation des comportements environnementaux individuels et collectifs procédera de la libre concurrence entre acteurs économiques par nature rationnels » (CONSTANTIN, 2002: 93). Il existe également certaines craintes que, sous les tendances actuelles de globalisation et de déréglementation, la protection environnementale au niveau national ou international puisse ne plus être aux mains des institutions publiques, mais de plus en plus aux mains d'institutions privées professionnelles et de grandes entreprises. La dernière crainte serait que la dimension environnementale soit occultée des débats pour un positionnement plus marqué sur les modalités de résolution des problèmes de pauvreté.

Références bibliographiques

AGARWAL A., NARAIN, S., 1991 – *Global Warming in an Unequal World: A case of Environmental Colonialism*. New Delhi, Centre for Science and Environment.

AGGERI F., 2001 – *Développement durable et gouvernement de l'environnement : la formation d'un nouvel espace d'action collective*. Communication au « Séminaire Condor », 13 décembre.

ANTOINE S., BARRÈRE M., VEBRUGGE G., éd., 1994 – *La planète Terre entre nos mains. Guide pour la mise en œuvre des engagements du sommet planète Terre*. Paris, La Documentation française.

Banque mondiale, 1988 – *Adjustment Lending: An Evaluation of Ten years of Experience*. Country Economics Department, Policy Research Series, Washington, D.C.

Banque mondiale, 1989 – *Ajustement structurel en Afrique subsaharienne*. Institut de développement de la Banque mondiale, Washington D.C.

Banque mondiale, 2000 a – *Partenaires dans la transformation du développement : nouvelles perspectives de l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté maîtrisée par les pays*. Washington, D.C.

Banque mondiale, 2000 b – *Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté - Rapports d'avancement*. Banque mondiale, Washington, D.C. Document consultable en ligne : <http://www.worldbank.org/psrp/>

BECKERMAN W., 1994 – *Sustainable Development: Is it a Useful Concept ? Environmental Values*, 3 : 191-209.

BELTRATTI A., 1997 – *Models of Economic Growth with Environmental Assets*. Kluwer Academic Publishers, London.

CMED, 1987 – *Notre avenir à tous*. Traduction française Éd. du Fleuve, Montréal, 1989.

CONSTANTIN F., 2002 – *Biens communs et relations Nord-Sud. Cahiers français*, 306 : 93-100.

DALY H., 1997 – « Reconciling Internal and External Policies for Sustainable Development ». In Dragun A., Jakobsson K., eds. : *Sustainability and Global Environmental Policy*, Edward Elgar : 11-32.

DE JOUVENEL B., 1970 – « Le thème de l'environnement ». *Analyse et Prévision*, 10 : 517-533.

FAUCHEUX S., NOËL J.-F., 1995 – *Économie des ressources naturelles et de l'environnement*. Paris, Armand Colin.

FAUCHEUX S., PEARCE D., PROOPS J., eds, 1996 – *Models of Sustainable Development*. Cheltenham, Edward Elgar, UK-Brookfield, US.

FONTAINE J. M., 1994 – *Mécanismes et politiques de développement économique*. Cujas.

FROGER G., éd., 2001 – *Gouvernance I – gouvernance et développement durable*. Bâle/Genève/Munich, Helbing & Lichtenhahn.

LEWIS A., 1954 – *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. The Manchester School of Economic and Social Studies*, 22 : 139-191.

LOSCH B., 2000 – *Éloge de la distinction. S'intéresser aux intrigues pour comprendre les situations africaines. Économies et Sociétés*, série P, tome XXXIV, 8 : 87-114.

OSTROM E., 1990 – *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, Cambridge University Press, Massachusetts.

PASSET R., 1979 – *L'économique et le vivant*. Paris, Payot. 2^e édit. Economica, Paris, 1996.

PERROUX F., 1970 – Les conceptualisations implicitement normatives et les limites de la modélisation en économie. *Économie et sociétés*, 4 : 2255-2307.

PLATTEAU J.-Ph., ABRAHAM A., 2001 – Imperfections des communautés rurales traditionnelles et développement participatif. *Revue d'économie du développement*, 1-2 : 197-231.

REED D., éd., 1999 – *Ajustement structurel, environnement et développement durable*. Paris, l'Harmattan.

SACHS I., 1980 – *Stratégies de l'écodéveloppement*. Paris, Éditions ouvrières, coll. développement et civilisation.

SCHEMBRI P., 2002 – « Endogenous Growth and Sustainable Development: A Critical Assessment ». In Caldwell L., ed. : *Principles of Sustainable Development*, Encyclopedia of Life Support Systems, UNESCO, EOLSS Publishers Limited, Oxford, à paraître.

SCHUBERT K., ZAGAMÉ P., éd., 1998 – *L'environnement : une nouvelle dimension de l'analyse économique*. Paris, Vuibert.

STIGLITZ J., 2000 – Vers un nouveau paradigme du développement. *L'économie politique*, 5 : 6-39.

TAYLOR L., 1983 – *Structuralist Macroeconomics*. New York, Basic Books.

TURNBULL C., 1972 – *Les Iks : survivre par la cruauté, Nord-Ouganda*. Paris, Plon, coll. Terre Humaine, 2^e éd., 1987.

TUBIANA L., 2000 – *Environnement et développement. L'enjeu pour la France*. Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

UICN, 1980 – *Stratégie mondiale de la conservation*. Gland, Suisse, UICN/PNUE/WWF

VAN WIJNBERGEN S., 1986 – Exchange Rate Management and Stabilization Policies in Developing Countries. *Journal of Development Economics*, 23.

VIVIEN F.-D., 2001 – « Histoire d'un mot, histoire d'une idée : le développement durable à l'épreuve du temps ». In Jollivet M., éd. : *Le développement durable, de l'utopie au concept*. Elsevier ASA : 19-60.