

**Cours « Droit, gouvernance et développement durable »,
organisé par les Facultés universitaires Saint-Louis (Bruxelles),
la Fondation Charles-Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme
et la Fondation pour les Générations futures**

Le développement durable : une seconde nature*

(cours du 6/10/2004)

Xavier Thunis

Professeur à l'Université de Namur (FUNDP)

xavier.thunis@fundp.ac.be

De l'angoisse collective au compromis politique

L'être humain a le désir de durer. Ce désir s'exprime naturellement sur le plan individuel mais il l'excède. S'il accepte sa propre finitude ou s'il s'y résigne, l'homme supporte mal de vivre sans descendance, dans un monde sans « à venir ».

Dans son *De rerum natura*, Lucrèce évoquait déjà la fatigue de la terre nourricière. Lasse d'engendrer, elle perd sa jeunesse et devient avare. Il est frappant que ce souci se retrouve, plusieurs siècles plus tard, chez des économistes classiques comme Malthus ou Ricardo, pratiquement obsédés par les limites que les rendements décroissants du facteur terre imposent à la croissance économique. Jusqu'à cette fusée baudelairienne : "Le monde va finir. La seule raison pour laquelle il pourrait durer, c'est qu'il existe."¹ La vie continue, elle doit continuer sans autre raison que de perdurer.

Nous redécouvrons que l'espèce humaine et la vie en général sont périssables. Notre préoccupation s'est trouvé un nom : développement durable. Elle s'en est même donné plusieurs autres : écodéveloppement, développement ou croissance viable, soutenable² ou encore codéveloppement auto-soutenable³. "Développement durable" : l'expression s'est imposée en français, dans le langage courant et institutionnel⁴. Elle cristallise l'angoisse

* Ce texte reprend, sous une forme légèrement remaniée, des réflexions publiées dans *Aménagement / Environnement* n° spécial 2000, p.9 et s.

¹ BAUDELAIRE, *Fusées*, Folio, p. 82.

² Les discussions terminologiques ne manquent pas. Pour un historique et une mise au point, voir notamment V. TILMAN, "Le concept de développement durable", *Actualités du droit* (Fac. de droit de Liège) 1998-2, p. 269 et s.

³ Expression prônée par G. THILL et F. WARRANT, *Plaidoyer pour des universités citoyennes et responsables*, P.U. Namur/FPF, 1998, p. 204 et s. La complexité de l'expression fait obstacle à sa diffusion.

Sur le plan européen, la terminologie oscille entre "développement équilibré et durable" (cf. p. ex. Traité sur l'Union européenne article 2, Traité instituant la Communauté européenne, article 2) et développement

actuelle, complexe et diffuse, faite de crainte du futur, de souci pour l'état des ressources naturelles et d'aspiration à plus de responsabilité, de solidarité et d'équité, tant vis-à-vis des contemporains que des générations futures.

Il existe de nombreuses définitions du développement durable. Il n'est pas nécessaire ici de les analyser toutes. Selon le rapport Brundtland,⁵ qui est devenu le point de passage quasi obligé de toute réflexion sur le sujet, "Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs." Le rapport précise : "Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de besoins, et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur (sic) la capacité de l'environnement à répondre aux besoins présents et à venir."

Cette définition a été critiquée pour son imprécision et ses ambiguïtés. La référence à la préservation du patrimoine naturel n'y est qu'implicite et le développement qui est mentionné ne se différencie pas nettement de la croissance économique dont l'exacerbation menace les équilibres écologiques et sociaux⁶. Toute définition comporte ses imperfections. Jamais personne n'a réussi à définir la liberté ou la justice de façon totalement satisfaisante ; cela n'empêche pas de s'y référer et d'en faire un principe de réflexion ou d'action. Plutôt que d'accumuler les critiques de façon un peu stérile, il vaut mieux souligner que le développement durable est, dans sa phase émergente, moins un concept à définir a priori qu'un idéal régulateur⁷ susceptible d'orienter une communauté humaine. Dans des sociétés menacées de déliaison et frappées d'une sorte de fatigue collective, il fournit un cadre minimal de référence à un ensemble de débats sociaux au sein desquels la protection de l'environnement occupe une place importante, sans être exclusive. Il est, dans le même temps, une déclaration d'intention et un compromis politique entre pays pauvres et pays riches. Appliquant le conseil de Mazarin pour qui, en politique, il faut apprendre à manier l'ambiguïté, les négociateurs n'ont pas précisé les critères permettant de concilier ou de hiérarchiser les trois pôles du développement durable, croissance économique, justice sociale et protection de l'environnement. Pris au sérieux, le développement durable devrait inspirer et irriguer toutes les pratiques sociales, économiques et institutionnelles, transformer les processus de décision politique (la « nouvelle gouvernance »), susciter des méthodes et des thèmes de recherche. Chantier ou utopie mobilisatrice pour les uns, "fourre-tout" ou trompe l'œil pour les autres. Essayons d'en souligner quelques implications sur le plan institutionnel et théorique.

L'institution, quatrième dimension du développement durable

soutenable ("Vers un développement soutenable" 5^e programme d'action communautaire J.O.C.E., C 138 du 17 mai 1993).

⁵ Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Ed. du Fleuve, 1988.

⁶ Pour une synthèse fine de la question, V. TILMAN, *op. cit.*, p. 271 et s. Ces ambiguïtés se retrouvent naturellement dans les textes internationaux comme la Déclaration de Rio, qui utilisent, sans le définir, le développement durable comme "solution" de compromis, masquant des divergences profondes. Voir à ce sujet M. PALLEMAERTS, "La conférence de Rio : bilan et perspectives" in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 81 et s.

⁷ P.M. DUPUY ("Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ?" *R.G.D.I.P.* 1997-4, p. 886) définit le développement durable "comme une matrice conceptuelle, définissant la perspective générale dans laquelle les principes déjà établis de bonne gestion de l'environnement doivent être resitués."

Depuis la conférence de Rio, le développement durable s'est imposé comme l'expression d'un souci de conciliation entre des préoccupations écologiques et économiques dans un premier temps, écologiques, sociales et économiques dans un second temps. Mais cette conciliation n'est pas spontanée. L'exercice peut donner lieu à des "matches" serrés : économie contre environnement et social, économie et social contre environnement, etc. : En Belgique comme dans beaucoup d'autres pays, le développement durable a secrété des institutions et une pratique institutionnelle qui devraient aider, par touches et ajustements successifs, à préciser le concept lui-même et à en dégager les critères opérationnels. Dans ces institutions cohabitent entre autres les représentants des administrations, des organisations environnementales, des partenaires économiques et sociaux ainsi que des consommateurs. . Le jeu institutionnel règle la rencontre et la confrontation des points de vue. Il contribue à l'élaboration et à la diffusion des stratégies des différents interlocuteurs.

L'institution est la quatrième dimension du développement durable⁸, celle qui lui donne sa permanence et règle l'organisation des débats sociaux. C'est donc très opportunément que la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable définit celui-ci, en son article 2, comme "le développement axé sur la satisfaction des besoins actuels sans compromettre celle des besoins des générations futures et dont la réalisation nécessite un processus de changement adaptant l'utilisation des ressources, l'affectation des investissements, le ciblage du développement technologique et les structures institutionnelles (nous soulignons) aux besoins tant actuels que futurs."

Le développement durable s'implante sur un terrain qui n'est pas vierge. C'est à la fois un avantage (on a des voisins) et un inconvénient (ils sont parfois envahissants ou susceptibles).

L'aménagement du territoire, depuis 1962 et l'environnement, depuis les années quatre-vingt, ont fait l'objet d'interventions législatives qui ont dû, après la déclaration de Rio en 1992, incorporer le développement durable. En trente ans à peu près, on est passé de l'aménagement du territoire à visée spatiale au développement durable à dominante temporelle.

Au niveau wallon, il n'y a pas eu absorption mais greffe ou coexistence. D'où des problèmes de coordination entre l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, que des modifications législatives récentes tentent de résoudre. Le couple environnement-développement durable a, lui aussi, des relations complexes qui apparaissent à la seule lecture des textes légaux. La Région wallonne a, dans son arsenal législatif, le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement *dans le cadre du développement durable*. De même, le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement indique, en son article 2, que les procédures mises en place visent à assurer à la population un environnement de qualité mais aussi à « instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables. » Enfin, il est significatif que le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine exprime, dans son article 1^{er}§1^{er} alinéa 2, le souci de satisfaire « de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité... ».

Sur le plan institutionnel, la lecture des dénominations est révélatrice. La Région wallonne a vu apparaître des hybrides. Le Conseil wallon de l'Environnement a été remplacé par le Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable (C.W.E.D.D.) institué par le décret du 21 avril 1994. La Région wallonne a aussi son Plan d'Environnement pour le Développement durable (P.E.D.D.) et non un Plan de Développement durable. Assez lourds,

⁸J. SPANNENBERG, O. BONNIOT, "Sustainability Indicator. A Compass on the Road towards Sustainability", *Wuppertal Paper* n° 81, February 1998.

ces intitulés sont conformes à une première acception du développement durable centré sur les interactions entre développement et environnement et sur la préservation des ressources naturelles. Même dans une version élargie aux besoins sociaux, le développement durable continue d'avoir une forte charge écologique. C'est par le biais de la protection de l'environnement que les pays riches de la planète en sont venus à une idée, plus globale, de développement durable. Mais celui-ci souffre de la concurrence avec l'environnement qui est une notion mieux circonscrite, dont les défenseurs recourent à des arguments précis qui rendent les débats prévisibles. Tel n'est pas encore le cas du développement durable, qui reste une notion fuyante, ce qui est un inconvénient majeur. Si l'on peut aujourd'hui évaluer assez objectivement l'incidence sur l'environnement de tel ou tel projet industriel, autre chose serait de l'évaluer à la lumière du développement durable dans ses trois composantes économique, sociale et environnementale.

Un maître mot : intégration

Une approche multidimensionnelle s'impose nécessairement. La difficulté provient du fait que la répartition des compétences, horizontale (au sein des pouvoirs régionaux) et verticale (entre l'Union européenne, les Etats et les entités fédérées), ne permet généralement pas de faire droit à l'approche globale requise par la nouveauté des questions soulevées. Intégration, tel est le maître-mot. Mais que veut-il dire exactement ? Intégrer, c'est soumettre à la loi d'un ensemble un élément qui perd à être considéré isolément. En principe, l'élément intégré perd son autonomie par rapport à l'ensemble intégrateur. En pratique, la signification du concept oscille. Intégrer signifie parfois décloisonner pour coordonner et rendre cohérent. On parle en ce sens de l'intégration des politiques sectorielles et des plans relatifs à l'eau, à l'air, au bruit ou au sol, de l'intégration de l'aménagement du territoire et de l'environnement ou encore d'une meilleure intégration des politiques régionale et fédérale en matière d'environnement. Intégration intra-environnementale, pourrait-on dire.

Dans une seconde acception, intégrer peut signifier, du point de vue de l'ensemble intégrant, tenir compte de, prendre en considération. Ainsi prône-t-on, tant au niveau européen⁹ qu'au niveau national ou régional, l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'application des autres politiques, de l'énergie, du tourisme, de la recherche, du transport ou de la fiscalité. L'environnement intervient comme composante des autres politiques. Même quand la volonté existe, sur le plan politique et administratif, l'exportation des exigences environnementales requiert des ajustements institutionnels délicats. Faut-il concentrer les compétences environnementales dans un seul organe, ce qui permet de faire droit à un point de vue spécifiquement environnemental, mais risque de l'isoler ou de l'opposer à celui des organes chargés de la représentation des intérêts économiques et sociaux ? Faut-il au contraire incorporer d'emblée, au sein des autorités chargées des matières économiques et sociales, un point de vue environnemental au risque de le diluer ? Le développement durable est un programme complet de développement¹⁰ qui devrait - et telle est la difficulté à la fois politique et scientifique - pondérer, en connaissance de cause, croissance économique, progrès social, équilibre écologique. Au sein de ce trio, l'environnement à protéger ou à préserver apparaît dans une position défensive, plus soucieuse de conservation ou de restauration que ses deux partenaires. A première vue seulement car, pour paraphraser un slogan bien connu, on ne bâtit pas un paradis économique dans un désert écologique. On sait aussi qu'il y a souvent

⁹ Cf. l'article 6 du Traité instituant la Communauté européenne selon lequel "Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté...".

¹⁰ Selon l'expression d' E. ZACCAÏ, "Caractéristiques du développement durable : un essai de synthèse", *Cahiers du C.E.D.D.*, mars 1999, p. 4, 1^{ère} colonne.

superposition entre la misère sociale et la misère environnementale. Restaurer n'a pas de connotation conservatrice ou passéiste, politiquement parlant. Restaurer signifie ici réinstituer un rapport authentique entre l'homme et son environnement, naturel et social. Ce n'est pas un hasard si l'eau est souvent au centre des débats sur l'environnement et le développement durable. L'eau désaltère : elle restaure, elle rétablit dans son intégrité une identité altérée par la soif.

Avec l'émergence du développement durable, un degré supplémentaire de complexité apparaît. S'il s'agit d'un développement intégral, il faudrait lui assurer une position privilégiée par rapport aux dimensions économique, sociale et environnementale. Pourra-t-il rester une composante des autres politiques ou en viendra-t-il, progressivement, à être l'élément intégrateur de celles-ci, la perspective à la lumière de laquelle elles trouvent leur sens ? Les solutions institutionnelles différeront radicalement selon la réponse qui sera donnée, implicitement ou explicitement, à cette question.

Il n'y a pas de solution institutionnelle idéale. Même une volonté politique forte ne peut entièrement faire abstraction du poids des habitudes, des pratiques voire des rivalités entre ministères ou entre services. Beaucoup dépend des hommes et de la confiance qu'ils inspirent, de leurs capacités, de leur expérience et de leur sensibilité ainsi que de l'alchimie très particulière qui va résulter de leur mise en commun, sous la férule de leurs présidents, rapporteurs et autres secrétaires. La composition d'un ordre du jour peut requérir énormément de temps et d'énergie, surtout quand la défiance s'installe.

Du fait politique à l'élaboration théorique

Bon nombre de théories ou de propositions sont d'abord éprouvées et discutées par la communauté scientifique avant d'être diffusées et progressivement simplifiées par leur réception hors de leur milieu d'élaboration. Le rôle de la communauté scientifique consiste principalement à répondre, en tant qu'expert, aux demandes d'éclaircissement que lui adresse la société. Dans le cas du développement durable, on assiste au mouvement inverse. La notion de durabilité ou de soutenabilité existait chez les économistes de la croissance et dans certains milieux écologistes depuis les années soixante mais son application ultérieure au développement, notion elle-même discutée¹¹, paraît être d'abord un fait politique. L'interpellation adressée au monde scientifique va dès lors être différente : le scientifique n'intervient plus pour conseiller ou simplifier des notions ayant déjà un certain degré d'élaboration théorique. Il doit, suite à une requête sociale, construire des concepts, des méthodes et ou encore des indicateurs de développement durable qui vont devoir se faire une place sur le marché.

Né d'une réaction vitale et collective, le développement durable mobilise toutes les ressources humaines. Sur le plan intellectuel, celui de la réflexion et de la recherche, le développement durable devrait modifier les pratiques et les méthodes de recherche, imposer, s'il est pris au sérieux, une démarche nouvelle, inter - ou transdisciplinaire¹². Mais le crédit, intellectuel et

¹¹ V. TILMAN, *op. cit.*, p. 274 et s. et la référence en note (32) à la remarquable définition de F. PERROUX qui se garde de réduire le développement à la seule croissance économique. G. THILL et F. WARRANT (*op. cit.*, p. 201 et s.) se réfèrent, quant à eux, à la définition de J. KI ZERBO pour qui le développement est "le passage de soi à soi-même à un niveau supérieur". Développement propre dans tous les sens du terme.

¹² Sur ce thème, I. STENGERS, "Prendre au sérieux le développement durable ?" en particulier p. 9 et s. Séminaire "Recherche scientifique, développement durable et organisation de la société civile", Conseil fédéral du développement durable, Bruxelles, 14 octobre 1999. Pour une discussion terminologique, interdisciplinaire contre transdisciplinaire, G. THILL et F. WARRANT, *op. cit.*, p. 91 et s..

On lira aussi, sur la méthode interdisciplinaire, les profondes réflexions de J. LADRIERE, Discours prononcé lors de la remise du doctorat honoris causa des FUNDP, le 25 mars 1996, lettre d'information, n° spécial, p. 15.

financier, qui stimule le chercheur s'attache aux disciplines constituées. Celui qui s'aventure aux frontières des disciplines, à la lisière du social, de l'économie et de l'environnemental prend des risques. Pour sa carrière : comment répondre aux critères de scientificité et de reconnaissance que se sont fabriqués les disciplines en place et les communautés de chercheurs qui s'y rattachent ? Risque intellectuel aussi : tout chercheur appartient à une discipline particulière. Cette appartenance lui donne un point de vue, ce qui est précieux. Il ne faut pas le renier au nom d'un discours interdisciplinaire superficiel. Dans les débats interdisciplinaires auxquels le soussigné a participé, la première requête, implicite ou explicite, adressée aux participants est d'exposer correctement le point de vue de la discipline qu'ils sont supposés représenter. La seconde est d'être capable, à propos d'un problème à définir en commun, de s'ouvrir au point de vue d'une autre discipline. Ce qui signifie au moins deux choses : d'abord, la capacité de comprendre, pour l'essentiel, la façon dont la discipline, adverse ou partenaire, définit et développe son objet de recherche ; ensuite, la capacité de remettre en cause les hypothèses et les méthodes qui sont celles de sa discipline de base ou de prédilection. Il faut donc renoncer à l'impérialisme disciplinaire qui reste une tentation permanente.

Ceci paraît abstrait mais les exemples ne manquent pas. On peut réunir des économistes et des juristes autour du principe de pollueur-payeur pour en cerner les origines et le contenu sur le plan économique avant de confronter ce point de vue à celui des juristes, forcés de sonder leur droit de la responsabilité civile, chacune des deux disciplines acceptant de se remettre en cause à la lumière des questions que l'autre lui adresse. La confrontation d'économistes et de biologistes sur le taux optimal d'exploitation d'une ressource donnée offre une autre illustration éclairante. Pour un économiste, la destruction totale d'une ressource non renouvelable n'est pas nécessairement incompatible avec l'exigence d'un optimum social. En outre, dans des cas de pauvreté extrême, il peut être rationnel pour un individu de détruire une ressource naturelle plutôt que de la préserver¹³. Ce point de vue n'est pas celui d'un biologiste, plus sensible à la reproduction du capital naturel et au maintien de la diversité biologique.

La confrontation interdisciplinaire n'est pas facile. Plus le nombre de disciplines impliquées augmente¹⁴, plus la complexité et le temps de la discussion s'accroissent. Le risque existe qu'une discipline prenne le pas sur les autres. Le dialogue interdisciplinaire peut aussi créer l'illusion qu'une science totale surgira de l'interaction des points de vue, alors que ce sont des problèmes de rencontres et de frontières entre disciplines qu'il s'agit de traiter. Les milieux de recherche, tout en affirmant à juste titre leur liberté, sont également empêtrés dans pas mal de contraintes institutionnelles. Chaque discipline revendique son autonomie. Souligner ce phénomène, ce n'est ni le déplorer ni espérer le supprimer. Le pouvoir est une donnée de la vie scientifique comme de la vie politique. Il faut en faire jouer les contraintes pour tenter de produire un degré supplémentaire de liberté.

Le temps long du développement durable

Avant d'être un mode de gestion, le développement durable est un principe inspirateur. Il sonne comme un rappel, aux individus et aux sociétés, qu'ils ne peuvent exister authentiquement, qu'ils ne peuvent vivre et vivre mieux qu'à la condition d'habiter autrement le monde social et naturel. D'habiter le temps autrement que sur le mode de l'urgence, du

¹³ J.-M. BALAND and J.-PH. PLATTEAU, *Halting Degradation of Natural Resources*, FAO, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 12 et s., p. 19 et s.

¹⁴ Il n'est pas toujours possible de déterminer a priori les disciplines appelées à apporter leur point de vue et à féconder la construction d'un problème.

court terme et de la discontinuité, comme une succession et une anticipation d'instants annulés dès que vécus.

Le sens de la durée, entendue non seulement comme la capacité de se projeter à moyen et à long terme mais également comme la faculté de faire droit aux différentes dimensions du temps, passé, présent et futur, ce sens de la durée s'est perdu dans les sociétés occidentales. Le temps réel y est celui de la communication instantanée, le provisoire y est loué comme une valeur d'avenir et l'urgence considérée comme une contrainte normale de la décision et de l'action. L'humanitaire lui-même se confond avec l'intervention en catastrophe : il sauve les corps en éludant, par la force des choses, la dimension politique des conflits et donc la question du futur. Il est aussi significatif que l'Etat, censé, dans la théorie politique classique, redresser la myopie des agents privés, n'ait été que sporadiquement le gardien du temps long et que la défense des intérêts environnementaux ait été largement assurée, au moins initialement, par des organisations non gouvernementales jouant à la fois le rôle d'aiguillon et d'auxiliaire des pouvoirs publics.

Des signes encourageants existent. La multiplication des plans et des contrats de société ou d'avenir montre une volonté politique de renouer le lien social et de retrouver une emprise sur le futur. Mais le défi est immense. "L'heuristique de la peur", prônée par H. Jonas¹⁵ ne nous paraît pas suffisante. La peur est une conseillère éphémère : elle ébranle ou elle immobilise pour un moment sans assurer ni la cohérence dans l'action ni la fidélité dans les convictions.

Le développement durable, pour réussir, doit nécessairement s'appuyer sur le temps long. Ce temps est celui de l'incorporation du moyen et, autant que possible, du long terme, c'est-à-dire de l'incertitude dans la décision politique. Il est aussi celui de la procédure qui, en associant les groupes sociaux en amont de la décision, alimente celle-ci et favorise sa réception par ceux auxquels elle est appelée à s'appliquer. Encore faut-il, pour que la procédure donne quelque résultat, qu'elle s'appuie sur un minimum de vision commune du futur souhaitable. A défaut, elle risque de dériver vers la chicane ou de déboucher sur une unanimité de façade, celle, insignifiante, du plus petit commun dénominateur.

Le développement durable, en se précisant, pourrait constituer ce début de vision commune en même temps qu'une exigence inspiratrice de la pratique politique et institutionnelle.

Il y faudra du souffle et de la patience. Peut-on mieux faire, pour s'en donner, que de lire et de relire l'avertissement prophétique de Bergson¹⁶ : "... qu'on opte pour les grands moyens ou pour les petits, une décision s'impose. L'humanité gémit, à demi écrasée sous le poids des progrès qu'elle a faits. Elle ne sait pas assez que son avenir dépend d'elle. A elle de voir d'abord si elle veut continuer à vivre. A elle de se demander ensuite si elle veut vivre seulement, ou fournir en outre l'effort nécessaire pour que s'accomplisse, jusque sur notre planète réfractaire, la fonction essentielle de l'univers, qui est une machine à faire des dieux."

X. Thunis, juillet 2004

¹⁵ Dans son ouvrage, *Le principe responsabilité*, Paris, CERF, 1992 part., p. 49 et s.

¹⁶ *Les deux sources de la morale et de la religion* in *Œuvres*, P.U.F., 1984, p. 1245.

