



A quand le développement durable ?

Jean-Paul Ledant

Photo : Emmanuel Juste
Amazonie brésilienne

L'histoire de la question environnementale dans le développement est longue, complexe et intimement liée à celle des rapports Nord-Sud...

Dès la pénétration coloniale, la nature a été l'objet constant d'attention, que ce soit pour s'en défendre, se l'approprier, ou la protéger. La colonisation était d'ailleurs largement une affaire d'exploitation des ressources naturelles et ses excès prédateurs suscitèrent bien vite des réactions protectrices. Plus tard, quand se fit sentir la croissance numérique des populations africaines, celles-ci furent, elles aussi, perçues comme une menace¹. Aussi les puissances coloniales avaient-elles fini par mettre en place de multiples mesures, souvent coercitives, de conservation des forêts, de la faune et des sols².

Les années 1970 et l'environnementalisme du Nord

Après les indépendances, la grave sécheresse du Sahel déclenchée en 1968³ révéla l'ampleur de la désertification, dont l'origine anthropique confirmait l'inquiétude soulevée, surtout au

Nord, par l'explosion démographique des pays pauvres⁴. Dans le monde riche des années 1970, qui vivait alors les "trente glorieuses", les pollutions nourrissaient pour leur part une contestation de la croissance, largement confondue avec le développement⁵. Ecologie et économie se présentaient donc comme antagoniques⁶, de sorte que le Sud, en attente pressante de décollément économique, se montra réticent envers cet environnementalisme du Nord, qu'il percevait plutôt comme une affaire de riches et une menace pour ses aspirations⁷.

Le Sud était en effet habitué à subir l'influence d'un discours et de représentations générés au Nord. En particulier, la culture anglo-saxonne a largement projeté sur les tropiques sa propre vision de la nature⁸, qui allait susciter de nombreuses actions de protection étrangères aux attentes locales⁹, parfois même préjudiciables aux populations¹⁰. Même de nombreux "projets intégrés conservation-développement" (PICD)¹¹, qui tablaient pourtant sur des solutions gagnants-gagnants, restaient pour l'essentiel des réponses à de telles demandes externes, avec pour seule

originalité par rapport à la proposition autoritaire coloniale d'ajouter la carotte au bâton¹².

L'appel au développement durable

Cette contradiction entre environnement et développement, voire entre Nord et Sud, trouva une issue théorique dans le fameux concept de développement durable qui, après avoir lentement mûri au cours des années 1980, s'instaura comme un *leitmotiv* universel à partir de la conférence de Rio en 1992. Désormais l'environnement devrait s'associer à l'économie et aux considérations sociales pour servir le développement et en assurer la continuité. Le consensus pour le développement durable fut d'autant plus facile qu'il affichait une finalité irréfutable de mieux-être humain, et qu'il était assez flou pour permettre une large gamme d'interprétations. L'aide au développement, ébranlée par la fin des rivalités Est-Ouest, allait retrouver un second souffle mais devrait se rénover.

Les bailleurs de fonds se sont donc trouvés tenus d'intégrer plus que jamais les considérations environnementales dans leurs pratiques. Cette obligation s'est d'abord concrétisée par la préparation d'études d'impact sur l'environnement (EIE)¹³, en réaction aux sévères critiques qu'avaient suscitées les dommages écologiques de grands projets de développement¹⁴. Puis est venue l'idée d'établir des diagnostics environnementaux de pays (à la CE, des PEP : Profil Environnemental de Pays) pour considérer l'environnement dès la phase de programmation¹⁵. Malgré ces avancées, les évaluations d'impact n'ont guère questionné la pertinence même des actions, ni porté sur les politiques et programmes sectoriels et macro-économiques¹⁶, qui ont actuellement la faveur de l'aide, à travers des appuis budgétaires conçus bien loin des besoins concrets humains et ceux de l'environnement biophysique. Ainsi l'intégration environnementale ne s'opère encore qu'à la marge, dans les limites qu'imposent les autres objectifs et en particulier les orientations macro-économiques, d'obédience libérale.

L'environnementalisme de marché

Les idées de développement durable et de liberté économique ont en effet fleuri ensemble et dans les mêmes sphères, comme si leur compatibilité allait de soi. L'économie libérale fut présentée comme le plus "vert" des systèmes¹⁷, tout au plus générateur d'externalités environnementales qu'il suffirait d'absorber dans la sphère marchande pour les optimiser. L'environnementalisme, légitimé comme pilier fondamental du développement durable, se devait donc de recourir à des mécanismes inspirés du marché, comme la fiscalité verte, le Mécanisme de Développement Propre et les "paiements pour services environnementaux" (PSE). Ces PSE paraissent prometteurs par les opportunités qu'ils offrent d'assurer à la fois des revenus aux pays pauvres et la protection de leurs forêts, par exemple pour la biodiversité et la séquestration de carbone. Mais comme il s'agit de rente et d'une affectation des terres en compétition directe avec la production de denrées agricoles de base, il est à craindre que ne se reproduisent et se combinent, toutes proportions gardées, des impacts analogues à ceux des rentes minières ou pétrolières et des agro-carburants. Il est interpellant de constater que les "services" achetés par ces mécanismes ne sont donc produits par aucun travail¹⁸. Au lieu d'alimenter des salaires et des emplois, les PSE risquent fort de réduire tant le travail salarié que le travail non salarié (donc aussi leurs retombées de développement), pour fournir une rente pure concentrée aux mains des grands propriétaires ou des groupes les plus influents.

Les PSE, comme les autres mécanismes de marché appliqués à l'environnement, qui n'ont aucune existence spontanée, réclament par ailleurs de poursuivre un mouvement de recomposition institutionnelle déjà marqué, notamment, par la tendance à une gestion plus décentralisée ou communautaire des ressources naturelles, la diversification des instruments de gouvernance environnementale, et la prolifération d'accords environnementaux multilatéraux. La question se pose en permanence de la transparence démocratique de ces mécanismes, du rapport politique des jeux d'influence et de son impact sur la distribution sociale des

gagnants et des perdants, ainsi que de la manière dont les plus récents peuvent affecter la durabilité des acquis antérieurs.

Des enjeux multiples

L'appréhension de ces questions d'environnement-développement se complique encore du fait que depuis la désertification dans les années 1970, les thèmes environnementaux en vogue se sont succédés¹⁹ à un rythme qui ne concordait pas toujours avec celui des processus biophysiques ni avec celui des stratégies de réponse. C'est ainsi que le réveil actuel sur la question climatique réagit à une accumulation de gaz carbonique commencée au départ des pays industrialisés voici plus d'un siècle. C'est comme si nous ne réagissions qu'à la dernière goutte d'eau qui fait déborder le vase. Le danger serait d'oublier les autres enjeux d'environnement avec lesquels l'effet de serre va de toute façon interférer.

La question climatique n'est pourtant pas un problème comme les autres. Plus clairement que les autres enjeux environnementaux, elle exige plus de justice globale, interpelle la responsabilité de chacun où qu'il soit, et souligne la nécessité que tous les pays, riches ou pauvres, cheminent désormais vers un autre modèle, en rupture avec l'idée d'un rattrapage des "pays développés" par ceux dits "en développement". Une étroite corrélation entre indicateurs de développement et émissions de gaz à effets de serre démontre en effet qu'il n'existe toujours pas de développement durable.

Bien que les enjeux ne cessent de changer, il ressort finalement de ce qui précède que les efforts de prise en compte de l'environnement dans la solidarité au développement devraient probablement se centrer autour de quatre préoccupations :

- le découplage entre bien-être et pressions environnementales, y compris les émissions de GES, et ceci partout dans le monde, non seulement dans l'espoir (peu réaliste) d'éviter une transformation complète des énergies fossiles en gaz carbonique, mais aussi pour se préparer à cet "après-pétrole" ; au lieu de la protection de l'environnement (puisqu'il

est rarement dans un état optimal), sa gestion et sa transformation en faveur du bien-être humain, dans le respect des attentes et aspirations de tous les concernés ;

- l'adaptation aux changements de l'environnement les moins maîtrisables (y compris l'impact du changement climatique) ;
- le renforcement des capacités et du pouvoir d'influence des partenaires dans les arrangements institutionnels de gestion environnementale, ainsi que la défense de leurs intérêts en matière d'impacts sociaux des mesures prises au nom de l'environnement.

Les actions de développement devraient donc contribuer à ces objectifs généraux, tout en s'appuyant sur les méthodes d'intégration environnementale décrites plus loin en ce qui concerne l'approche projet²⁰.

^{*} Jp.ledant@skynet.be. Consultant indépendant (environnement-développement) et membre de l'Institut pour un Développement Durable (<http://www.iddweb.eu/>).

¹ J.P. Harroy (1944) "Afrique, terre qui meurt".

² Au Rwanda, en 1960, 11% du territoire était en parcs nationaux et 28% faisait l'objet de travaux de conservation des sols.

³ Déjà un "changement climatique" attribué aux effets du déboisement sur l'humidité atmosphérique.

⁴ Paul R. Ehrlich (1972), "La bombe P".

⁵ En 1972, année de la conférence de Stockholm sur l'environnement, parut également "The limits to Growth" du Club de Rome.

⁶ La conférence de Stockholm en 1972 exprima le vœu de concilier environnement et développement (Adams, W.M. (2004). "Green Development", Routledge, Oxon) mais reconnaissait par là même, leur antagonisme.

⁷ Le Prestre, P. 2005. "Protection de l'environnement et relations internationales". Armand Colin, Paris.

⁸ Le concept de Parc National, propagé en Afrique à partir du Congo belge en 1925, est inspiré du modèle américain fondé sur le mythe d'une nature vierge d'interférence humaine.

⁹ Les échanges dettes contre nature, qui consistent à acheter de la conservation (ou à utiliser l'instrument de domination que constitue la dette), sont une illustration de cette force d'influence des demandes du Nord.

¹⁰ Celles-ci étaient privées de droits d'usage et souffraient de dommages aux cultures, sans être toujours compensées. Ces dommages sont donc comme les pollutions des "externalités" qui justifieraient que les projets d'environnement soient aussi sujets à études d'impact.

¹¹ Ces projets combinent la protection d'une aire protégée et des actions dites de "développement" en périphérie, mais ils restent "juges et parties" dans l'arbitrage des tensions entre conservation et développement (Ledant, J.P. 1996. Biodiversité, développement durable et participation dans les projets de conservation des ressources naturelles tropicales. Annales de Gembloux 102 :73-81).

¹² Le volet "développement" des PICD se compose souvent de mesures de compensation ou d'amadouement des populations, qui représentent donc en fait des coûts de conservation.

¹³ La Banque Mondiale a produit son manuel d'EIE en 1991, la CE en 1993 (pour la coopération avec les ACP), donc pratiquement à la date de la conférence de Rio (1992).

¹⁴ Notamment les grands barrages (par exemple sur le fleuve Sénégal) et les programmes de colonisation forestière (Indonésie).

¹⁵ Les derniers Documents Stratégiques de Pays de la CE incorporent une analyse de la situation environnementale, à côté de celle de la situation

sociale, économique et politique.

¹⁶ Plutôt que d'EIE (étude d'impact sur l'environnement) on parle alors d'EES (évaluation environnementale stratégique) mais le principe est le même.

¹⁷ Il était devenu de bon ton de dénoncer les dommages écologiques issus des "distorsions" de marchés (ex. : Yu, D. 1994 "Free Trade Is Green, Protectionism Is Not" *Conservation Biology* 8(4) : 989-996 ; Repetto, R. 1985. "Paying the price Subsidies in developing countries". *World Resource Institute, Washington*).

¹⁸ Voir notamment A. Karsenty. 2007. Questioning rent for development swaps : new market-based instruments for biodiversity acquisition and the land-use issue in tropical countries. *International Forestry Review* 9(1): 503-513.

¹⁹ Après la sécheresse et la désertification, il y eut dans les années 1980, de grandes campagnes sur la déforestation, puis l'invention et l'ascension du concept flou de biodiversité, qui cède aujourd'hui du terrain devant les inquiétudes climatiques.

²⁰ Voir le second article de Jean-Paul Ledant dans ce numéro.

