



**HAL**  
open science

# Développement durable et stratégies d'acteurs en milieu urbain ? Écueils et enjeux

François Mancebo

► **To cite this version:**

François Mancebo. Développement durable et stratégies d'acteurs en milieu urbain ? Écueils et enjeux. Une terre - plusieurs mondes, 30e Congrès Géographique International, IGC, 2004. halshs-00007539

**HAL Id: halshs-00007539**

**<https://shs.hal.science/halshs-00007539>**

Submitted on 19 Feb 2006

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

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

## Développement durable et stratégies d'acteurs en milieu urbain ? Écueils et enjeux.

François Mancebo

francois.mancebo@paris4.sorbonne.fr  
tél. 06.12.53.74.46

### Introduction.

Après le Sommet de la Terre de Rio, la notion de développement durable a largement diffusé dans le monde. Mais le terme, en se généralisant, est devenu de plus en plus polysémique. Des définitions vagues et parfois fumeuses nourrissent des polémiques d'autant plus passionnées qu'elles ne débouchent sur aucune action concrète. En butte à des appropriations abusives, les contradictions entre les différentes acceptions, les détournements de sens, l'intrusion de discours moralisateurs n'ont pas contribué à clarifier le concept. Cette situation confuse affecte d'autant plus les questions d'aménagement et d'urbanisme que le rôle des collectivités dans la déclinaison locale de l'Agenda 21 : *"Les collectivités locales construisent, exploitent et entretiennent des infrastructures économiques, sociales et environnementales, supervisent le processus de planification, établissent des politiques et des règlements en matière d'environnement et aident à leur mise en œuvre sur le plan national et régional. À l'échelon local de décision, c'est-à-dire le plus proche des habitants, les municipalités jouent un rôle décisif en ce qui concerne la mobilisation du public et les réponses que ce dernier attend pour favoriser le développement durable"*<sup>1</sup>.

Dès lors, il importe d'interroger la pertinence du concept en milieu urbain. C'est-à-dire sa capacité à prendre en charge —au-delà des discours— les phénomènes qu'il révèle<sup>2</sup> : son caractère réellement "opérationnel" en somme. Quatre problèmes majeurs sont examinés : la confusion entretenue entre qualité de l'environnement et qualité de vie ; le décalage entre la perception des problèmes environnementaux par les populations et par les acteurs locaux ; la quasi-impossibilité dans de telles conditions d'évaluer sérieusement le résultat de politiques relevant du développement durable.

### 1. Qualité de l'environnement ou qualité de vie ?

Les acteurs du développement durable abordent la gestion de l'environnement de manière apparemment simple, à partir de deux fonctions complémentaires : quand nous consommons une ressource à un rythme supérieur à sa vitesse de renouvellement, nous détériorons de manière irréversible la "fonction source" du milieu ; à l'inverse, quand nous provoquons des nuisances ou rejetons des agents polluants à un rythme supérieur à sa capacité d'auto-épuration, nous détériorons de manière irréversible sa "fonction puit". Encore faut-il s'entendre sur ce qui constitue une nuisance, une pollution et une ressource. La réponse n'est pas évidente, car la qualité de l'environnement ne saurait se réduire à des données physiques ou biologiques factuelles. La perception que les gens ont de l'environnement est guidée par les relations qu'ils entretiennent avec leur milieu de vie. La manière de se déplacer, de s'orienter, les bruits, les odeurs constituent autant d'expériences qui jouent un rôle important sur l'appréciation, l'émotion et l'attachement

---

<sup>1</sup>Hewitt N., *Le guide européen des Agendas locaux 21 ou comment s'engager dans un programme d'action à long terme vers le développement durable*, ICLEI (International Council for local environmental Initiatives), 1995.

<sup>2</sup> Le dictionnaire Le Robert nous apprend que la pertinence est "la qualité de ce qui (ici, le concept) est conforme à l'objet dont il s'agit".

ressenti à l'égard de l'environnement immédiat, selon le concept de *place-identity*<sup>3</sup>.

En fait, la sensibilité aux questions environnementales recouvre la plupart du temps un attachement à préserver son cadre de vie, indépendamment de critères formels. Il importe donc de distinguer qualité de l'environnement et qualité de vie établie à partir des représentations dont sont investis les territoires du quotidien. Ainsi, l'attitude des populations vis-à-vis des déchets ménagers est révélatrice d'une sensibilité environnementale limitée à l'univers du confort et des nuisances immédiatement visibles. Une enquête sur le comportement des ménages vis-à-vis de leurs ordures ménagères à Maurepas, commune périurbaine de région parisienne, montre que les habitants n'ont d'intérêt que pour les nuisances proches et visibles : ne pas voir "*les plastiques traîner, les bouteilles de verre*". Les déchets sont "*inesthétiques*", "*c'est des ordures, faut les enlever les ordures, on peut pas garder ça*"<sup>4</sup>. "Préserver l'environnement" consiste surtout à ne pas être entouré de déchets. Ce qui renvoie au statut du déchet dans la société, ou ordures et désordre vont de pair : "*je traverse une zone de terrain remplie d'ordures, à ciel ouvert, c'est vraiment la pagaille*". Ce qu'ils deviennent ensuite les indiffère complètement. Tout se passe comme s'il suffisait de faire disparaître poubelles et papiers gras pour que la pollution disparaisse avec eux : éloge de la propreté et de l'ordre comme condition du bonheur, au détriment d'une action sur la pollution cachée et ses conséquences.

Or, la plupart du temps, la déclinaison des impératifs du développement durable en matière d'environnement par les acteurs locaux, néglige cette distinction. Très souvent, les élus perçoivent l'environnement à travers des catégories esthétiques et des positions théoriques alors que les populations l'envisagent plutôt en fonction du bien-être, ou du mal-être, ressenti. C'est à travers des éléments du quotidien que leur appréciation se fonde : stress, fatigue ou au contraire tranquillité et convivialité. Un fossé existe, qui hypothèque grandement la réussite des projets. Ainsi, les réalisations paysagères — création d'un parc dans une friche industrielle avec conservation d'éléments industriels ou d'espaces verts de proximité, par exemple— suscitent des réactions ambivalentes chez les habitants. En effet, chez chacun, deux sensibilités contradictoires cohabitent vis-à-vis de la "*nature dans la ville*" : d'une part, on lui demande de "*faire oublier la ville*", mais en même temps de représenter un milieu typiquement urbain. En tentant d'évaluer l'écart de sens entre élus et habitants dans l'utilisation des termes "cadre de vie" et "bien-être" à Valenton dans le Val-de-Marne, il a été possible de constater une profonde incompréhension entre les responsables de la commune et les habitants<sup>5</sup>. Dans le quartier de logements sociaux de la Lutèce, à proximité duquel a été implanté un espace vert (la Plage Bleue) d'une surface de plus de 40 hectares, la satisfaction est loin d'être la règle : les résidents se disent dépossédés de leur friche "terrain d'aventure", notamment les jeunes, et ont le sentiment que la cité s'enferme sur elle-même. Une augmentation unilatérale de surfaces vertes aménagées, aussi agréables soient-elles, n'entraîne pas automatiquement une amélioration du bien-être. On peut même obtenir l'effet inverse, avec un sentiment de rejet dû à un "effet de coupure". Alors que la concertation est indispensable à la résolution des questions relevant du développement durable, la méfiance des populations à l'égard des élus et des professionnels de l'aménagement se combine avec une confusion sur les attentes des uns et des autres pour créer un dialogue de sourds.

---

<sup>3</sup> Proshansky H. M., Fabian A. K., Kaminoff R. "Place-identity : physical world socialization of the self", n° 3, pp. 57-83, *Journal of Environmental Psychology*, 1983

<sup>4</sup> Jolivet P., "Le consommateur et le citoyen : enquête sur le comportement de rejet de déchets des ménages", *Journées Economie de l'Environnement*, Strasbourg, 1999

<sup>5</sup> Cadiou N., Pissaro B., *Cadre de vie et bien-être : des perceptions des habitants à celles des élus. Etude dans trois communes du Val-de-Marne*, CEPAGE - FIPE Santé.

## 2. En milieu urbain, quelles réponses aux contraintes d'environnement.

La différenciation entre qualité de vie et qualité de l'environnement permet d'éclairer les processus de décision liés au développement durable, particulièrement en milieu urbain. Certes, les nuisances apparentes (bruits, odeurs, etc.) ont toujours été un facteur de ségrégation spatiale, mais jamais, comme aujourd'hui, les contraintes d'environnement dans leur ensemble —immédiatement perceptibles ou non— n'ont autant contribué à la dynamique des territoires urbains. Il suffit d'un soupçon, d'une rumeur, d'une statistique défavorable, pour que le prix du mètre carré chute brutalement. On peut citer l'ancien site des usines Kodak à Vincennes : suite à l'apparition de trois cas de cancers entre 1995 et 1999 (deux leucémies et un rhabdomyosarcome) chez des enfants scolarisés à proximité, la rumeur s'est répandue que le sol était "contaminé". Malgré plusieurs expertises montrant l'absence de métaux lourds ou de produits dangereux le coût des transactions immobilières s'est effondré<sup>6</sup>.

Mais ainsi, les espaces de relégation correspondent, non pas à ceux qui sont réellement pollués ou qui subissent le plus de nuisances, mais à ceux qui sont perçus comme tels, même lorsque tel n'est pas —ou plus— le cas ? Ainsi, la Seine Saint-Denis a bien de la peine à s'extraire d'une véritable "fatalité" : alors que les industries, aujourd'hui sinistrées, ont disparu, la mémoire collective continue de les identifier à ces lieux, ce qui les rend d'autant moins que la surabondance de logements sociaux en barres et la mauvaise desserte par les transports publics renforce les difficultés sociales. Il en ressort que, même lorsque l'amélioration de la qualité de vie et de l'environnement est clairement différenciée et font l'objet d'un traitement adapté, certains projets accroissent —paradoxalement— le sentiment d'exclusion des habitants, comme à la Lutèce.

Ce n'est que lorsqu'ils émanent des populations concernées, qui les approprient, que des projets peuvent réellement contribuer à un développement durable urbain. Tel est le cas des jardins ouvriers de La Fournillère, à l'origine un des villages à l'ouest de Nantes formant une banlieue industrielle au 19<sup>e</sup> siècle. La politique locale y a provoqué un fort développement de jardins ouvriers, dont la plupart ont disparu dans les années cinquante. Lorsque la municipalité de Nantes a engagé, en 1977, une révision du POS prévoyant un parc de loisirs sur le site de la Fournillère, la ville entreprend le rachat des parcelles, créant une friche. Mais le projet ne voit jamais le jour, pas plus que ceux qui lui succèdent. Progressivement, ces terrains sont réinvestis par de nouveaux jardiniers. Aujourd'hui, l'endroit fait penser à une immense clairière en ville, avec des cabanes faites de matériaux de récupération, isolée ou regroupées autour de petites placettes : c'est un véritable labyrinthe avec puits, une mare, une piste de pétanque. Pour les jardiniers posséder "un morceau" à la Fournillère, c'est pouvoir s'ancrer dans une autre nature que celle intégrée au territoire urbain : le jardin offre un territoire de sociabilité choisie. Dès lors, cette histoire intéresse élus et aménageurs, et les jardiniers —une soixantaine— commencent à faire valoir leurs droits à intervenir sur tout projet les concernant. Il est question de les officialiser en y créant un lieu d'initiation à l'écologie urbaine, par la récupération : sélection des déchets, compostage, apprentissage de la biodiversité. L'idée est appropriée par les jardiniers, qui définissent à partir d'elle leur règles de fonctionnement —gestion plus économe de l'eau, plus rationnelle des déchets— et de "savoir-vivre" à La Fournillère qui sont autant de repères positifs : couper un arbre dans son jardin devient une atteinte à l'un des nouveaux biens communs, etc. L'intérêt de la Fournillère est de ne pas être stable : dans ce territoire marginal par rapport à la loi, des individus très divers parviennent à affirmer une forme de vie ensemble. Les jardins sont traversés par deux chemins, constituant pour les habitants du voisinage une alternative pour se rendre à l'école ou au marché : lieu de passage et de rencontre entre citoyens à la lisière du centre de Nantes.

---

<sup>6</sup>INSERM, *Analyse d'un agrégat de cas de cancers dans l'école Franklin Roosevelt de Vincennes*, Rapport final mai 2002 Institut National de Veille Sanitaire, mai 2002.

Hélas, à quelques exceptions près les projets tiennent peu compte de cette réalité et tentent d'instaurer une harmonie environnementale fondée sur l'idée que l'environnement urbain doit être pensé puis imposé à partir de critères soit-disant "objectifs" et dans une recherche de type esthétique, telle la recherche d'une perfection architecturale ou la lutte indifférenciée contre les nuisances à partir de seuils à respecter et non du ressenti de la population. Le long de ces places soustraites aux embouteillages, parmi ces immeubles intelligemment ordonnés, un lieu surgit de nulle part, en apesanteur. L'effet est alors catastrophique, à l'opposé de l'intention initiale : arrachement de l'homme à ses semblables et à son milieu, amoindrissement de la vie sociale. Quelles surprises ces villes "durables" qui se donnent comme une somme de services offerts à des "usagers" peuvent-elle donc offrir à leurs habitants, qui ont le sentiment d'habiter un espace dont ils ne peuvent prendre possession ?

### 3. Une gouvernance locale fortement instrumentalisée.

De toutes manières, la participation de la population à l'analyse des conséquences de l'action publique en matière d'environnement, si elle est inscrite dans les textes, est singulièrement réduite dans la réalité : en France, par exemple, les procédures d'enquête publique classiques portent souvent sur des portions d'ouvrages et ne permettent pas de discuter la pertinence globale des projets et arrivent trop tard, et les dispositions légales ne fournissent pas de support financier aux expertises contradictoires. De plus, si la plupart des approches territoriales qui fondent les politiques de développement durable prétendent faire appel directement ou indirectement à des pratiques de gouvernance locale —articulation des différentes échelles de décision et la diffusion d'informations entre acteurs, décisions en contexte d'information imparfaite et d'irréversibilité probable, procédures contractuelles et pratiques d'évaluation associée— celles-ci se révèlent singulièrement réduites dans les faits, où elles sont les plus fréquemment instrumentalisés par les acteurs locaux ou totalement déconnectés des attentes des habitants. Enfin, les conditions du débat public sont telles que nombre de choix sont imposés par quelques associations, groupes de pressions et autres structures intermédiaires : est-ce un mieux ?

Dans quelle mesure la confiscation de la décision par des groupes privilégiant des points de vue idéologiques ou des intérêts particuliers, est-elle plus juste que sa confiscation par des experts dûment formés ? D'ailleurs, la plupart du temps, les intérêts divergents de différentes fractions de population finissent par se neutraliser, bloquant une situation dont le dernier mot revient, dans l'urgence aux élus, ou au groupe d'intérêt le plus organisé, qui peuvent alors imposer à peu près n'importe quoi au nom de l'intérêt supérieur de la collectivité, confisquant ainsi dans un second temps la parole qui avait été donnée à la population et court-circuitant experts et techniciens.

Le destin des politiques d'aménagement de la ville de Mexico est tout à fait intéressant à examiner<sup>7</sup>. Pendant plusieurs décennies, l'extension de Mexico s'est faite en dehors de tout plan d'urbanisme. Mais, vers la fin des années 60, ont commencé à apparaître des *plan regulador*, *plano director*, *plano metropolitano*<sup>8</sup>. S'ouvrit alors, de 1960 à 1985, une grande période de planification —très normative— où les périphéries se couvrirent de nouvelles formes urbaines résidentielles construites grâce à des systèmes publics de financement de logements populaires. Mais, depuis 1985, l'étalement urbain de Mexico s'est nettement ralenti, la pression urbaine diminue et l'accès aux services s'améliore. La nature des problèmes a donc changé : approfondissement des extrêmes sociaux et ségrégation spatiale qui s'accroît. Le Mexique tente de s'appuyer, pour prendre en charge ces nouvelles difficultés, sur les recommandations des organisations

<sup>7</sup> Projet international franco-mexicain ECOS-Nord : *hortillonnages et chinampas, au cœur du tissu urbain - Quel avenir pour ces territoires spécifiques ?*

<sup>8</sup> Plan régulateur, plan directeur, plan métropolitain.

internationales, notamment de la Banque Mondiale. Celle-ci préconise une politique relevant de la gouvernance locale et du développement durable. La *buena gobernabilidad*<sup>9</sup> suppose une gestion qui énonce une approche globale et spatiale de la ville, qui s'attache à consolider les établissements humains en rendant leur environnement, au sens large, viables (assainissement, atténuation de nuisances diverses comme le bruit et la pollution, mesures de sécurité, etc.) tout en pratiquant la vérité des prix sur les services rendus. Certes, les villes du nord du pays, proches de Etats-Unis, gérées par le PAN<sup>10</sup> ont adopté avec enthousiasme cette façon fonctionnelle d'envisager la gestion urbaine. Tel n'est pas le cas des villes gérées par le PRI, prisonnières d'une vision étatiste traditionnelle, telle Mexico. Cette approche ne répond pas vraiment aux besoins d'une agglomération largement marquée par des histoires notabiliaires et aux espaces bâtis en dehors du respect de toute réglementation. Là, les habitants eux-mêmes se posent en acteurs en construisant un vocabulaire émergeant à celui de la gouvernance locale, qu'ils mettent au point selon les différents interlocuteurs et selon leurs intérêts. Le terme-clef est celui de communauté — *comunidad*— qui évoque les limites spatiales du voisinage de chacun dont on se sent temporairement solidaire. Plutôt que de parler d'implantation irrégulière —*colonia irregular*— pour qualifier leurs territoires urbains quand il s'agit de négocier quelque chose, les habitants s'auto-définissent auprès de leurs interlocuteurs comme une communauté. Voilà un mot qui sert de potion magique pour tout type de conflit. Il est présent partout et tous les interlocuteurs sont conscients qu'il est uniformément adopté pour résoudre les incompréhensions entre les différents niveaux d'intervention (organismes internationaux, pouvoirs locaux, populations). Il est curieux de constater qu'il est d'autant plus invoqué que la solidité des liens communautaires dans l'aire de Mexico n'a jamais été aussi menacée<sup>11</sup>.

#### 4. Le développement durable, entre formalisation excessive et évaluations approximatives

Une telle instrumentalisation de la gouvernance locale n'est pas nécessairement néfaste. Elle peut permettre, comme à Mexico, d'éclairer rivalités et conflits entre acteurs locaux, et de comprendre les modes de régulation des sociétés locales. Encore faut-il, dans ce dessein, disposer d'outils permettant de décoder enjeux et postures, et surtout de définir des critères pour estimer le succès des politiques mise en œuvre. Là, est l'importance de l'évaluation. Mais cette évaluation est d'autant plus délicate que les différents acteurs, locaux, régionaux, nationaux et internationaux, interviennent pour en infléchir les conclusions dans le sens qui les arrange. Elles sont, comme toutes les autres formes d'évaluations, plus ou moins prisonnières de leurs commanditaires, qui tentent de revendiquer leur légitimité par une rigueur strictement méthodologique qui ne dira rien de leurs mobiles réels.

Les rapports de forces entre acteurs en concurrence et en négociation permanente —ainsi que les *a priori* socio-culturels et les pressions économiques— influent sur les choix des indicateurs, des variables et des niveaux. Par exemple, décider de ne prendre en compte que les effets aigus, et non les effets chroniques d'une pollution de fond, peut diviser par trois l'estimation finale. Ainsi, lorsqu'en 1999 le groupe PSA Peugeot-Citroën et la société Rhodia Terres Rares diffusent des communiqués de presse annonçant la mise sur le

---

<sup>9</sup> Bonne gouvernance

<sup>10</sup> Parti de l'Action Nationale, dont est issu l'actuel président de la Fédération Mexicaine Vicente Fox. Récent et d'inspiration libérale il est surtout représenté au Nord à proximité de la frontière des Etats-Unis. Il s'oppose au PRI (Parti Révolutionnaire Institutionnel) qui a gouverné le pays pendant plusieurs dizaines d'années, sous sa forme actuelle ou sous celle du PRD dont il est l'émanation. C'est lui qui est à la tête de l'état de Mexico et du District Fédéral de Mexico (l'agglomération).

<sup>11</sup> Mancebo F., "Quel futur pour Huitzilac, *municipio* rural aux portes de Mexico. Entre contraintes urbaines et environnementales", *La Géographie*, Société de géographie, Paris, 2004 (à paraître).

marché d'un filtre à particules pour véhicules diesel supposé réducteur de pollution, l'ADEME et le ministère de l'environnement doivent intervenir en soulignant les problèmes que pose ce dispositif, du point de vue de sa tenue dans le temps et de son efficacité réelle sur le plan sanitaire<sup>12</sup>, points sur lesquels les constructeurs ne s'étaient évidemment pas appesantis. Ainsi, les choix idéologiques, les compétitions partisans, l'activité des groupes d'intérêts et les conditions d'exercice du pouvoir, jouent un rôle essentiel dans les attentes et donc dans la forme finale, de l'évaluation. Dit autrement, en reprenant la phrase de Jacques Perret<sup>13</sup>, "*là où il y a des hommes, il y a de l'hommerie*".

Le problème prend toute sa dimension dans le cas du développement durable, puisque ici les décisions engagent des tiers absents : générations futures, ou espèces animales et végétales. Un cas permet d'illustrer cette difficulté : celui de l'évaluation de l'impact socio-économique des inondations<sup>14</sup>, le risque naturel majeur qui fait le plus de victimes et de dégâts à travers le monde. En France, les dommages estimés varient entre 150 et 300 millions d'euros par an en moyenne. Pourquoi de telles variations ? Elles dépendent pour une part de la prise en compte —ou non— de la fragilité des milieux et de leur capacité de revenir à leur état antérieur à l'inondation, et des investissements pour ce faire en aval ou des mesures réglementaires de maîtrise de l'occupation des sols en amont, pour y parvenir. Elles découlent aussi de l'intégration —ou non— des gains financiers dus à la catastrophe pour les espaces voisins : activités de réparation pour les entrepreneurs et les commerçants, transferts d'activités pour les entreprises de substitution situées hors de la zone du sinistre. De même, les aides financières exceptionnelles apportées par l'Etat dans ces situations et les indemnités des assurances peuvent être partiellement assimilées à des subventions puisqu'elles permettent la rénovation à peu de frais d'outils de travail obsolète ou de biens anciens. Tout dépend donc de la manière dans les "tiers absents" et les impératifs de l'équité territoriale, éléments moteurs des politiques de développement durable, sont incorporés.

En conséquence, parmi les nombreuses questions qui se posent, celle de la sélection des variables et des indicateurs est fondamentale. Comment traduire le développement durable en termes d'indicateurs pertinents ? Il est aisé de créer des indicateurs quantitatifs à partir de la combinaison n'importe quelles variables, plus ou moins arbitrairement choisies. Toute la difficulté consiste à ce qu'ils soient assez généraux et pertinents pour dépasser le cadre d'une seule étude. De plus, selon le point de vue adopté, on peut aboutir à des conclusions totalement opposées : ainsi, le seuil d'acceptabilité des impacts environnementaux est d'autant plus faible que les problèmes sont locaux et quotidiens et affectent les gens directement (bruit, odorat, propreté etc.) ou qu'ils ont un contenu "humanitaire" à forte charge émotionnelle<sup>15</sup>. Selon qu'une évaluation des politiques environnementales prenne en compte les sensibilités des populations ou les données physico-chimiques en termes de polluants, les résultats risquent d'être fort différents. En fait, trop souvent, les choix d'indicateurs sont réalisés après-coup, en fonction de leur capacité à s'intégrer à des modèles prédéterminés d'auto-validation.

Prenant en compte ces difficultés, les Nations-Unies ont proposé que l'ensemble des pays et des blocs régionaux adoptent un système de surveillance et d'évaluation commun pour le développement durable : indicateurs acceptés par tous constituant "une base utile

---

<sup>12</sup>Expertise réalisée par le Conseil scientifique du programme PRIMEQUAL.

<sup>13</sup>Perret J., "L'évaluation dans les politiques culturelles locales", 1998.

<sup>14</sup>Hubert G., [http://www.enpc.fr/edve/Lettre%20d'EDVE/risques\\_hubert.htm](http://www.enpc.fr/edve/Lettre%20d'EDVE/risques_hubert.htm).

<sup>15</sup>Mancebo F., *Questions d'environnement pour l'aménagement et l'urbanisme*, Editions du Temps, 2003.

pour la prise de décisions"<sup>16</sup>. La recherche de ces indicateurs, lancée en 1995, s'est achevée en 2001 avec 58 indicateurs construits à partir de quatre "piliers" du développement durable : économique, social, environnemental et institutionnel. Mais, ce panel suscite d'entrée de jeu de nombreuses critiques. Ainsi, dans sa mise en œuvre de l'Agenda 21, la Communauté européenne ne reprend que 40 indicateurs, jugés adaptés : 9 économiques, 14 sociaux, 21 environnementaux, et 2 institutionnels. En France, l'IFEN travaille à la construction d'un système d'indicateurs spécifiques, en partant de la définition du Rapport Brundtland, mettant en relief l'importance des arbitrages intergénérationnels. Il est aussi chargé par les Nations Unies, en binôme avec la Tunisie, de réduire le nombre d'indicateurs à une cinquantaine.

Ces démarches sont louables, mais il convient de rappeler que le résultat d'une évaluation ne réside pas dans une mesure mais dans l'élaboration d'un cadre interprétatif qui organise les variables et les indicateurs. L'évaluation ne peut, évidemment, se limiter à un système d'information statistique dédié à la fourniture de données à des instances de décision de l'action publique. L'évaluation n'est pas une simple analyse d'écart entre des effets recherchés et des effets obtenus, et elle n'est pas isolable de son contexte. Le débat ne peut donc se réduire à un choix d'indicateurs. Il appelle une prise en compte des conditions politiques : selon quels critères la puissance publique assure-t-elle la production et la diffusion du développement durable<sup>17</sup>. Les problèmes de méthode soulèvent des questions relatives aux choix théoriques sous-jacents, pour lesquels règne une grande opacité.

### Conclusion.

L'assemblée générale des Nations-Unies, à New-York, a tiré en 1997 un bilan très réservé de la mise en œuvre de l'Agenda 21 : tout particulièrement sur l'aspect excessivement réglementaire des approches retenues, leur caractère peu réactif aux inévitables modifications qui affectent les sociétés et le poids excessif des acteurs institutionnels et politiques par rapport à la société civile ou aux acteurs économiques. Cette contribution a tenté de mettre en perspective, dans ce contexte, les écueils et les enjeux du développement durable.

Elle a permis de montrer que toute politique, toute action environnementale, qui ne tient pas compte des représentations collectives, des rumeurs, de rapports de force, des égoïsmes et des travers du moment —en ce qu'ils sont humains, justement—, court tout droit à l'échec. En effet, l'environnement n'existe vraiment que dans la mesure où nous l'habitons. Cela suppose non seulement des prélèvements (utilisation de l'air, des eaux, des minéraux) et des apports (pollution), mais aussi des modifications de structure et des conflits entre groupes sociaux qui défendent chacun leur perception et leur usage de leur milieu de vie.

---

<sup>16</sup> Action 21, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, ONU, Rio, 1992. [http://www.agora21.org/rio92/A21\\_html/A21\\_1.html](http://www.agora21.org/rio92/A21_html/A21_1.html)

<sup>17</sup>Mac Lean I., *Public choice, an introduction*, Basil Blackwell, 1987.