



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 1 | 2002

Approches territoriales du Développement Durable

L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale

Jacques Theys



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/1475>

DOI : 10.4000/developpementdurable.1475

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Jacques Theys, « L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 1 | 2002, mis en ligne le 23 septembre 2002, consulté le 23 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/1475> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.1475

Ce document a été généré automatiquement le 23 avril 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale

Jacques Theys

- 1 Après une longue période de scepticisme ou d'indifférence, le "développement durable" commence aujourd'hui à susciter une certaine curiosité bienveillante, et à influencer, de manière plus ou moins concrète, les pratiques des entreprises ou des institutions publiques. C'est en particulier le cas dans les domaines de l'aménagement du territoire et des politiques urbaines et locales – où l'on constate que cette préoccupation est en effet progressivement intégrée ; souvent sous la pression des réalités de terrain ou des événements – comme la catastrophe récente de Toulouse, mais aussi sous l'impulsion conjointe des gouvernements, des autorités locales ou même, de plus en plus, des instances européennes ou internationales.
- 2 Cet intérêt récent doit beaucoup, comme on le sait, à l'ambiguïté et à une combinaison – tout à fait inextricable – de "bonnes" et de "moins bonnes" raisons. Incontestablement le concept de "développement durable" se distingue par une capacité tout à fait remarquable à poser *et surtout à lier ensemble* plusieurs des questions centrales auxquelles nos sociétés sont aujourd'hui confrontées : la question des *finalités de la croissance* – et d'un compromis possible entre les intérêts divergents de l'économie, du social et de l'écologique ; celle du "*temps*" et de la concurrence entre court terme et long terme, générations présentes et futures ; celle, enfin, des "*identités spatiales*" – et de l'articulation problématique entre les logiques de globalisation et celles d'automatisation des territoires locaux. Mais cette capacité à poser les problèmes n'implique pas nécessairement celle de pouvoir leur trouver une solution ; et il est légitime de se demander si derrière une rhétorique des bons sentiments¹, le discours sur le "développement durable" n'a pas, finalement, pour principale qualité de gommer les contradictions qu'il énonce – pour ne pas avoir à les résoudre. Bref, entre Alain Touraine

qui voit dans le "développement durable" "la troisième étape d'un capitalisme résolument modernisé et démocratique²" et Pierre Lascoumes qui n'y trouve qu'un "nouvel emballage, une affaire de marketing³" rien ne permet, pour l'instant, de trancher...

- 3 Beaucoup dépendra, pour infirmer ou confirmer l'une de ces deux hypothèses, de la manière dont la dimension territoriale sera – sérieusement ou pas – prise en compte dans les stratégies de développement durable futures des acteurs économiques ou sociaux concernés. Il y a en effet de bonnes raisons de penser – et c'est, en tout cas, l'idée centrale défendue dans cet article – que c'est essentiellement à l'échelle des territoires que pourront être construites, démocratiquement, les articulations indispensables entre les dimensions sociales et écologiques du développement durable. S'en abstraire serait, inversement, réduire ce dernier à une politique intelligente de gestion économique des ressources communes ou des risques.
- 4 Or s'il fallait aujourd'hui faire un premier bilan de l'approche territoriale du développement durable, l'impression dominante serait sans doute celle d'un paradoxe. D'un côté il est incontestable que c'est à cette échelle des territoires que le "développement durable" a été le plus rapidement et visiblement intégré dans les politiques – et ceci sous les formes les plus diverses – : "Agendas 21", "contrats territoriaux d'exploitation", "plans de déplacement urbain", "Loi Voynet sur l'aménagement durable des territoires", "Loi Gayssot sur la solidarité et le renouvellement urbain", "schémas de services", "stratégies régionales ou départementales"... De l'autre, il faut bien constater que la plupart de ces politiques sont fragiles et souffrent d'un handicap majeur qui est de ne pouvoir s'appuyer sur des jeux d'alliance, des logiques institutionnelles ou des intérêts économiques clairement affirmés ou suffisamment puissants. Alors qu'émergent à l'échelle globale des contre-pouvoirs de mieux en mieux organisés du côté des consommateurs ou des grandes ONG internationales, le risque est ainsi non négligeable de voir finalement marginalisés certains enjeux pourtant centraux du développement durable, et en particulier un enjeu tout à fait crucial qui est celui du cumul des inégalités sociales et des "inégalités écologiques".

I. Le territoire, "brique de base" du développement durable⁴

- 5 Tout un ensemble de raisons convergentes militent a priori pour donner progressivement aux territoires une place privilégiée dans les stratégies futures de développement durable. L'affirmation peut paraître surprenante si l'on se souvient que le concept a émergé dans un contexte extrêmement éloigné des préoccupations locales – à propos des risques globaux et des rapports Nord-Sud. Elle peut aussi sembler très décalée par rapport à la situation actuelle marquée par la "déterritorialisation" des économies, la mobilité généralisée des hommes, des informations et des capitaux, et l'effacement relatif des frontières. Et pourtant elle correspond à une réalité très concrète : aujourd'hui, c'est essentiellement à l'échelle des territoires que les problèmes de développement durable sont perçus et c'est sans doute également là qu'ils peuvent trouver des solutions à la fois équitables et démocratiques.
- 6 Plus on dispose d'informations et plus on perçoit à quel point la dimension géographique et territoriale est centrale dans la caractérisation des problèmes en jeu. Une enquête faite il y a quelques années a tenté de hiérarchiser les tendances⁵ les plus préoccupantes pour le développement durable en France. Pour les experts interrogés, ce sont clairement les enjeux liés à l'aménagement du territoire – à la périurbanisation, à l'explosion de la

mobilité, à la ségrégation urbaine, aux inégalités entre communes – qui apparaissent comme décisifs bien avant l'industrie ou même l'énergie (voir le tableau 1)⁶. Le message est sans ambiguïté et il rejoint très largement l'opinion du public⁷.

Tableau 1 : Hiérarchisation par les experts des enjeux du développement durable en France. La place centrale des thèmes liés à l'aménagement du territoire.

- 7 A mesure que s'affinent les analyses, on se rend par ailleurs de plus en plus compte du caractère extrêmement réducteur, pour ne pas dire très artificiel, des diagnostics sur les problèmes qui reposent sur des moyennes nationales – ou a fortiori internationales – en négligeant l'énorme différenciation des situations locales. Dans le domaine des revenus et de l'exclusion sociale, Laurent Davezies et Daniel Behar ont, par exemple, bien montré que les inégalités étaient d'autant plus fortes que l'on "descendait" dans les échelles géographiques ; mais surtout que leur dynamique n'allait pas dans le même sens selon que l'on se situait à l'échelle régionale et départementale ou à l'échelle locale⁸ : "tout se passe en effet comme si le comportement résidentiel des ménages défaisait à l'échelle intercommunale le patient effort de cohésion territoriale mené à la fois par le marché et l'Etat aux échelles supérieures". Dans le domaine de l'environnement et des risques, des écarts de situation de un à mille sont monnaie courante. Comme on le sait, 80 % des installations à risque sont, par exemple, concentrées dans à peine cinq départements. Sauf, peut être, pour l'effet de serre ou la couche d'ozone, on voit mal la signification pratique d'une moyenne nationale (et donc d'une action politique) mettant sur le même plan la situation de l'Ile-de-France et celle du Limousin ou de la Corse. D'autant que tout laisse à penser que les effets en chaîne des différentes formes de globalisation, en polarisant la croissance sur le littoral, les grandes métropoles et les régions "émergentes", vont encore accentuer les phénomènes d'inégalités, concentrer les risques sur les espaces déjà exposés et fragiliser les territoires déjà les plus pauvres⁹. Cette hétérogénéité géographique – particulièrement marquée en France – est une première raison qui peut justifier une forte territorialisation de stratégies de développement durable.
- 8 A cela s'ajoute une seconde raison liée à l'efficacité ou à la légitimité des politiques à mettre en œuvre. Chacun s'accorde de plus en plus à reconnaître la légitimité des collectivités décentralisées pour gérer les risques à leur échelle. Mais même dans l'hypothèse où il s'agit de maîtriser des problèmes globaux, le pragmatisme peut conduire à s'appuyer en priorité sur la mobilisation des acteurs locaux. Trois chercheurs italiens et néerlandais – Roberto Camagni, Roberto Capello et Peter Nijkamp¹⁰ – ont récemment formalisé cette idée sous la forme d'un théorème qu'ils ont appelé le "théorème de la localité". Leur argumentation est double. D'une part remarquent-ils, il se trouve que beaucoup de problèmes sont à la fois globaux et locaux – ce qui laisse espérer un "double dividende" des politiques locales. D'autre part, une intervention à l'échelle territoriale a probablement plus de chance d'être efficace qu'au niveau global – dans la mesure où les responsabilités sont plus faciles à établir, les actions plus commodes à contrôler, et les interdépendances entre acteurs plus aisées à prendre en compte. Plus généralement le niveau local apparaît comme le seul à pouvoir garantir le minimum de *transversalité* qui est au cœur de la notion de "développement durable". La nécessité de trouver des solutions à des problèmes concrets peut être une bonne incitation au décloisonnement des logiques institutionnelles – et l'échelle territoriale est sans doute plus favorable que d'autres à la recherche de compromis et donc d'intégration. S'il y a quelque part une

articulation à trouver entre les trois dimensions constitutives du "développement durable" – le social, l'écologique et l'économique –, c'est probablement au niveau local qu'elle pourra le plus facilement être construite, dans la mesure où c'est aussi à cette échelle que leur contradiction apparaît avec le plus de force et d'évidence.

- 9 Ce thème de la transversalité nous conduit très naturellement au principal argument qui milite finalement pour une approche territoriale du développement durable, celui de la *démocratie*. C'est un euphémisme de dire que l'intérêt soudain pour le "développement durable" n'est pas – au moins en France – le produit d'une mobilisation véritablement spontanée de la société civile, ni même de la majorité des élus ou des acteurs locaux. Le concept doit sa construction et sa diffusion à une poignée de scientifiques et de responsables institutionnels qui ont su mettre en place les relais nécessaires. On est donc en droit de se demander si, sous couvert d'intentions louables, se référant aux générations futures, une élite technocratique, armée d'un discours moralisateur sur l'état de la planète et les responsabilités de chacun, n'est pas en train d'imposer une nouvelle vision du monde, une "nouvel évangile" auquel personne n'aurait explicitement souscrit. Nombre de mesures proposées, qui visent à modifier les comportements quotidiens, les types de consommation, les modes de déplacement, s'appuient en effet sur des principes ou des normes dont la légitimité n'est pas acquise et parfois sur des valeurs faussement partagées en dehors d'un cercle d'experts. C'est dans un tel contexte que se justifient tout particulièrement les tentatives d'ouverture démocratique mises en œuvre essentiellement à l'échelle des territoires. Une des particularités majeures des stratégies locales de développement durable – notamment les "Agendas 21" – est en effet de vouloir s'appuyer sur des procédures multiformes de concertation, avec les groupes d'intérêt, les associations, les entreprises ou même l'ensemble de la population. On peut naturellement s'interroger sur la portée réelle de ces expériences¹¹. Mais il est clair qu'elles donnent aux politiques locales de développement durable une légitimation démocratique que n'ont pas nécessairement les approches nationales ou internationales : or on sait très bien que rien de concret ne se fera dans ce domaine sans une implication et un appui sans équivoque du public.

II. Quand le "local" et le "global" ne s'articulent pas

- 10 Si l'échelle territoriale apparaît bien a priori comme un point d'appui privilégié des démarches de "développement durable", qu'en est-il dans la réalité ? Comme on l'a déjà exposé en introduction, l'évaluation – sans doute d'ailleurs prématurée – est passablement ambiguë. D'un côté on constate une certaine prolifération des initiatives – dans un cadre souvent contractuel – et l'émergence progressive d'une "culture partagée" à l'échelle locale autour de thèmes communs comme "la ville compacte", "la mobilité maîtrisée", "le renouvellement urbain", "le rééquilibrage rail-route", "le développement endogène", "l'agriculture de terroir", "la démocratie de proximité", la "mixité sociale", "la réduction des vulnérabilités"... De l'autre il faut bien remarquer que beaucoup des expériences ou actions engagées en restent souvent à l'état de la réflexion, de l'effet d'annonce ou de l'affichage : sauf exception le "développement durable local demeure plus un slogan que l'expression d'une véritable volonté politique¹²". Mais surtout, une certaine confusion est entretenue sur la contribution réelle de ces projets à la solution des problèmes globaux – ce qui, en retour, favorise une tendance naturelle à marginaliser le territoire dans les approches plus économiques ou internationales du développement durable. Entre le local et le global les articulations restent encore largement à construire.

- 11 Ce qui frappe, en effet, lorsqu'on analyse les discours sur la dimension territoriale du "développement durable", c'est la juxtaposition d'affirmations et de positions en grande partie contradictoires. S'agit-il de contribuer à la solution des grands problèmes planétaires – ou de garantir la viabilité et la sécurité à long terme de chaque espace spécifique ? Souhaite-t-on adapter les institutions existantes ou plutôt, en créer d'autres, à partir de nouvelles solidarités écologiques ou communautaires (bassins hydrographiques, pays, communautés de quartier...)? Donne-t-on la priorité à l'autonomie, à la singularité, au "développement endogène", à l'identité ; ou au contraire à l'équité, à la réduction des externalités et à la mutualisation des risques entre collectivités manifestement inégales (selon le principe de réciprocité énoncée par Bertrand Zuindeau : "ne fait pas à autrui ce que tu ne voudrais par qu'il te fasse"¹³). Tout cela, évidemment, n'est pas nécessairement convergent. On voudrait sans doute pouvoir croire que tous ces discours sont effectivement compatibles, que le "*penser globalement et agir localement*" n'est pas un mythe, que la "bonne gouvernance" pourra venir à bout de toutes ces contradictions ; mais on peut aussi craindre que cette ambiguïté ne serve, en définitive, qu'à justifier le scepticisme, ou le statu quo.
- 12 Même si elle semble raisonnable, la notion de "double dividende" est loin de faire l'unanimité. Beaucoup d'économistes réfutent en effet l'idée selon laquelle un développement durable de la planète passerait nécessairement par des contraintes territoriales homothétiques, et surtout par des objectifs uniformes au niveau local. Pour Olivier Godard, par exemple, qui considère que "la contrainte écologique n'a de sens qu'au niveau planétaire", il est tout à fait possible d'imaginer "qu'un équilibre puisse être trouvé à l'échelle mondiale par des processus qui soient localement déséquilibrés ou dommageables"¹⁴. Symétriquement il est assez irréaliste de penser que toutes les collectivités locales s'impliquant dans un "Agenda 21" ou un "plan de développement durable", ont nécessairement comme motivation première l'avenir de la planète ou même celui des régions proches. Sauf incitation extérieure forte, il est difficile d'imaginer que des élus locaux responsables prennent le risque de s'engager dans des programmes à long terme "altruistes" dont leurs électeurs auraient à supporter le coût sans en tirer directement les bénéfices. De fait, c'est bien plus de leur capacité à répondre à des attentes locales immédiates, ou à anticiper des crises spécifiques à chaque territoire, que les projets de développement durable peuvent tirer leur légitimité. Tout cela ne va pas spontanément vers une gestion prudente des ressources mondiales. L'égoïsme, l'exacerbation des particularismes, l'exploitation du "syndrome Nimby" ont peut être la vertu de favoriser les mobilisations indispensables. L'inconvénient est qu'ils se traduisent aussi par une tendance assez naturelle à "externaliser" chez les voisins les problèmes localement ingérables.
- 13 Au lieu de l'articulation espérée, c'est donc plutôt à une certaine autonomisation des démarches "locales" et "globales" à laquelle on risque d'assister : aux ingénieurs, aux acteurs de terrain, aux collectivités locales, la responsabilité de mettre en place – à la bonne échelle – les outils d'un "aménagement durable" adaptés à chaque territoire ; aux marchés, aux Etats, ou aux institutions internationales – formelles ou informelles – le soin d'imaginer, puis de faire fonctionner, les instruments qu'ils jugent les plus efficaces (normes, prix, contrats, fiscalité...) pour réguler les interdépendances planétaires. D'ores et déjà on voit en effet coexister deux logiques des "développement durable" qui n'ont, finalement, que très peu de points communs. D'un côté, celle des géographes, des aménageurs, des bailleurs sociaux, des propriétaires fonciers... essentiellement

préoccupés par une bonne intégration de l'environnement dans le développement local, les infrastructures, ou la planification spatiale. De l'autre, celle des économistes, des grandes entreprises, des associations de consommateurs, mais aussi des ONG internationales ou des diplomates... qui s'intéressent plutôt à la "consommation éthique", au "principe de précaution", aux "écotaxes", aux "marchés de droit à polluer", ou à "l'Organisation Mondiale du commerce"... Il est assez symptomatique de constater que dans le document de présentation des travaux – tout à fait considérables – engagés depuis deux ans par l'OCDE sur le "développement durable" pas un mot n'est dit sur le territoire¹⁵. On doit naturellement s'interroger sur les conséquences en terme d'efficacité de cette déconnexion – pour ne pas parler "d'ignorance volontaire" des logiques "sectorielles" et spatiales¹⁶. On peut craindre surtout que cette coupure, oubliant que les intérêts des individus, des actionnaires, des consommateurs ou des contribuables ne sont pas nécessairement ceux des habitants, des salariés, des communautés ou des citoyens ne conduise finalement à gommer la dimension essentiellement politique¹⁷ du "développement durable".

- 14 Ce qui devrait, au contraire, être au cœur de la démarche de développement durable c'est l'obsession constante de créer des passerelles – de "tisser des coutures" – entre le local et le global, le sectoriel et le spatial.
- 15 Les outils existent¹⁸ : il leur manque une visée stratégique et surtout une véritable "révolution copernicienne" dans nos représentation de l'espace. Comme le propose Cyria Emelianoff⁹, c'est en s'inspirant de la "topologie", et non des figures plus classiques de la hiérarchie ou du réseau – que l'on peut, sans doute, parvenir à mieux comprendre et intégrer les enjeux locaux et globaux du développement durable ; en accordant, à la fois, une place centrale à la singularité des lieux (aux spécificités géographiques ou aux potentiels locaux) et aux articulations qui les reliant, *de proche en proche* à l'espace global.
- 16 Il s'agit d'abord d'aménager des solutions de continuité entre les échelles – ce qui suppose, sans doute, de s'intéresser, en priorité, aux espaces de discontinuité : *no man's land* entre deux quartiers, friches industrielles, effets de coupure, zones frontières²⁰... Et pour cela créer inlassablement de nouvelles "coutures" – qui ne se réduisent pas à des arrangements institutionnels – entre les territoires, entre les quartiers, les agglomérations, les bassins d'emploi, les régions, les pays ; mais aussi, entre les villes et les cultures du Nord et du Sud (d'où le rôle central de la "coopération décentralisée").
- 17 Il s'agit, ensuite, d'explorer tous les outils qui permettent de lier ensemble la qualité des produits et la qualité des territoires ; les logiques de consommation et celles de développement local. Les politiques de labélisation ou "d'appellation contrôlée" en France, les efforts faits aux Pays-Bas pour articuler les normes de produit et la modernisation écologique des exploitations agricoles²¹, l'émergence d'une certaine forme "d'écoconditionnalité" des aides publiques, le développement du "commerce équitable", l'ouverture des comités "hygiène et sécurité" aux problèmes de l'environnement local, l'élaboration de budgets "carbone" ou énergie à l'échelle des ménages ou des communes, font partie des quelques tentatives allant dans ce sens. Certes, toutes ces pistes de solutions, sont encore malheureusement très fragiles. Mais il est intéressant de constater que beaucoup sont au cœur des débats les plus récents sur la mondialisation – ce qui montre, au minimum, qu'elles correspondent à une attente²².

III. Écologie de standing ou réduction des inégalités écologiques ?

- 18 S'il est ainsi utile, comme on vient de le faire, d'opposer deux approches différentes du développement durable – territorialisée ou pas –, c'est aussi parce qu'elles portent implicitement des visions très contrastées de sa "dimension sociale".
- 19 L'approche territoriale n'a pas en effet pour seul avantage d'être concrète et d'essayer de trouver des solutions pragmatiques à des problèmes de la vie quotidienne. *Elle est aussi la seule à pouvoir prendre en compte un enjeu central qui est celui de l'intégration des inégalités sociales et écologiques.* À l'échelle des villes en particulier, il s'agit, de réconcilier deux cultures qui traditionnellement s'ignorent : une culture urbaine, qui a fait depuis longtemps de la question sociale une de ses préoccupations majeures ; et une culture écologique, qui a toujours privilégié la question de la technique.
- 20 Certes, la question de l'équité n'est pas absente des approches plus économiques ou globales : mais elle reste essentiellement posée en terme de revenus ou d'accès au développement, en ignorant paradoxalement une autre dimension qui prend aujourd'hui de l'importance : *la croissance des inégalités écologiques.*
- 21 C'est en effet, comme on l'a dit, une évidence que la qualité de l'environnement diffère considérablement d'une région à une autre, d'un quartier à un autre ; et que cette forme d'inégalité se cumule le plus souvent avec celles qui existent en matière de salaire ou d'accès au travail. Les villes du Sud ne sont pas les seules à concentrer très fréquemment – comme à Bhopal – les populations les plus pauvres dans les zones inondables ou à proximité des usines à risque. A Brisbane, par exemple, les logements sont distribués à flanc de colline selon un même gradient, à la fois social et d'exposition aux risques : plus les revenus sont élevés, moins les maisons sont inondables. A Los Angeles, à quelques kilomètres au sud de Beverley Hills, Santa Monica ou Malibu, la zone de SELA (South East Los Angeles), où vivent essentiellement des immigrants d'Amérique latine, concentre sur un pour cent de l'espace urbain 20 % des industries à risque : l'exposition à la pollution ou aux risques y est selon les domaines, 10 et 25 fois plus forte que dans la moyenne de l'agglomération²³. En France, un quartier de banlieue construit en habitat collectif a quatre chances sur cinq d'être traversé par une voie rapide et trois chances sur dix d'être côtoyé par une autoroute. Les habitants des grands ensembles ont une probabilité quatre fois plus grande qu'ailleurs de subir un niveau de bruit très gênant. On pourrait ainsi multiplier les exemples montrant qu'historiquement la qualité de l'environnement – assortie d'une valorisation foncière – a été un facteur de ségrégation sociale. Ce qui explique, sans doute, que sa protection ait été perçue comme l'expression de valeurs "bourgeoises" – ou comme un luxe de classe moyenne.
- 22 Force est de constater que les politiques de l'environnement n'ont pas fait dans le passé de l'équité sociale une forte priorité ; et l'on peut craindre malheureusement qu'une certaine conception du développement durable – privilégiant les solutions techniques et économiques – ne fasse que renforcer cette tendance²⁴. L'utopie dominante, dans la perspective de compétitivité des territoires et de valorisation de l'image des villes ou des régions, est plutôt celle de la "qualité totale" : qualité de vie, de formation, des services, des infrastructures ; haut niveau de sécurité ; normes d'environnement élevées... Bref le "zéro défaut" appliqué à l'espace. Les projets "d'écoquartiers" aussi bien en Europe qu'aux Etats-Unis ou en Australie visent un standard de vie élevé, un "standing écologique". Ces quartiers à haute qualité environnementale (HQE) sont conçus selon les principes d'une "mobilité douce", bien desservis par les transports en commun, abondamment végétalisés, et dotés de nombreux équipements de proximité. Mais à qui sont-ils destinés et qui en payera le prix ? On peut craindre qu'ils ne servent que de

vitrines écologiques et ne favorisent les tendances déjà fortes, à la ségrégation urbaine. La reconstruction des villes sur elles mêmes, autre "impératif catégorique" du développement durable, ne favorisera pas nécessairement la mixité sociale : l'expérience historique a largement montré que la réhabilitation des quartiers non loin des centre villes se faisait souvent aux dépens des anciens résidents et au profit de couches sociales beaucoup plus favorisées – en raison de la forte augmentation des valeurs foncières (processus de "gentrification"). Et il est clair qu'une forte hausse de la fiscalité sur l'essence, une réduction des subventions aux transports publics, ou de fortes restrictions à l'image de l'automobile risquent d'abord de pénaliser les catégories les plus défavorisées – en particulier celles qui, habitant en zone périurbaine lointaine, consacrent déjà plus du quart de leur budget aux transports²⁵...

23 Tous ces arguments peuvent à l'évidence, mettre sérieusement en doute les intentions sociales, apparemment généreuses, des projets locaux de développement durable. Mais ils montrent, en même temps, toute l'importance de cette dimension sociale. Le chiffre précédemment cité, de 25 % à 30 % du revenu consacré par les familles périurbaines modestes à leur transport pose déjà, en lui-même, un problème majeur : pour certaines catégories de ménages, l'étalement urbain n'est pas à long terme économiquement viable. On peut craindre également que ne se reproduise dans les lotissements pavillonnaires les phénomènes de ghetto et de paupérisation constatés dans les grands ensembles. Enfin il faudra bien, à un moment ou à un autre, remettre en cause des politiques qui ont conduit historiquement à concentrer dans les mêmes zones les population les plus vulnérables, les risques environnementaux les plus graves, les industries les plus fragiles et les services publics les plus "pauvres"²⁶.

24 *Ce qui est donc réellement en jeu, derrière cet objectif de "développement durable", c'est l'émergence d'une nouvelle génération de politiques ou de projets prenant comme socle cet impératif d'articulation entre les dimensions sociales et écologiques du développement des territoires.*

25 Même s'il faut faire confiance au pragmatisme et à l'imagination locale, il n'est pas difficile d'en pressentir quelques grands axes : la focalisation des efforts d'investissement public sur les quartiers ou les populations les plus exposés ; le développement de nouvelles formes d'économie sociale ou solidaire ; une modulation géographique et sociale des mesures d'incitation fiscale ; un financement beaucoup plus massif du renouvellement urbain ; une prévention beaucoup plus active et égalitaire des risques majeurs... D'ores et déjà certaines villes ou régions se sont engagées sur cette voie ; et il est probable que d'ici dix ans ce sont-elles qui auront le mieux résisté à l'effet de mode qui accompagne aujourd'hui les "agendas 21" ou les projets territoriaux du développement durable. Encore faut-il qu'elles aient les moyens de leur action ; ce qui nous renvoie à une autre et ultime dimension : celle de *l'innovation institutionnelle et des transformations de l'action publique.*

IV. Réformer l'action publique : le "trépied" du développement durable

26 Le développement durable ne constitue pas seulement une opportunité pour introduire de nouvelles priorités politiques dans l'action locale – comme pourrait l'être la réduction des inégalités écologiques²⁷. Sa mise en œuvre devrait aussi, à plus long terme, conduire à une restructuration majeure des formes mêmes de l'action publique, à un nouveau partage des responsabilités, et peut être, finalement à une reconfiguration radicale des territoires.

- 27 En principe la définition même du concept suppose l'existence de normes permettant d'arbitrer les conflits d'intérêt entre générations différentes; et de gérer les contradictions évidentes entre les exigences économiques, sociales et écologiques. Or ces normes, en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire, ne peuvent être définies scientifiquement et abstraitement : si l'on sait à peu près ce que peut être une gestion durable des ressources, on est incapable, par exemple, de définir un seuil convenable en matière de "capacité de charge" des milieux ou de donner un sens précis à la notion – encore plus mystérieuse – de "capital critique" à l'échelle régionale.
- 28 D'une certaine manière, l'absence de norme scientifique "objective" est un grand avantage. Elle limite le risque d'une récupération autoritaire du développement durable par un Etat jacobin. Elle ouvre, au contraire, la possibilité pour chaque territoire de définir démocratiquement ses propres objectifs – puis de choisir de manière décentralisée les moyens les mieux appropriés pour y parvenir. Comme le dit ainsi Franck Scherrer "l'essentiel en matière de développement durable des territoires ne tient pas, en effet, dans un programme à prescrire, dans une forme idéale et unique, mais dans un choix de bonnes pratiques – ce qui place en première ligne les modes de faire, l'efficacité des procédures, et la transparence des pratiques"²⁸.
- 29 Mais pour faire face aux enjeux évoqués dans les parties précédentes, on voit mal comment cette simple invitation à un pragmatisme décentralisé même encadré par la réglementation pouvait suffire. Ce qui est plus profondément en jeu dans cette question des "normes" du développement durable, c'est notre capacité collective à moderniser les formes de l'action publique.
- 30 L'idée majeure proposée ici est que cette modernisation passe par l'articulation de trois modes d'action différents mais complémentaires : une incitation très souple au développement d'initiatives essentiellement décentralisées ; une politique active d'innovations institutionnelles ; et enfin un recentrage des interventions de l'Etat sur les risques majeurs de développement "non durable". C'est l'image du *trépied* présenté dans le *tableau 2*.

Tableau 2 : le "trépied" du développement durable : un équilibre à trouver entre trois formes d'action publique.

- 31 Ce système d'action à trois branches repose lui même sur quelques hypothèses ou réalités très simples. D'abord la conviction qu'en matière de développement durable le rôle moteur doit revenir à l'action décentralisée, seule capable, à bonne échelle d'une intégration efficace. L'espoir, ensuite, que la diversité des projets territoriaux peut être "régulée", canalisée, par l'adhésion souple à quelques principes communs, comme cela commence à se faire autour du "principe de précaution". Le sentiment, néanmoins, que cette adhésion ne sera possible sans une stratégie résolue d'innovation institutionnelle. Et enfin, la nécessité de traiter de manière dissymétrique – et donc spécifique – la question du développement durable et celle des situations manifestement non durables, c'est-à-dire susceptible de conduire à des risques totalement inacceptables ou à des impasses graves²⁹. Même si la France n'est ni le Sahel ou le Bangladesh cela n'exclut pas, en effet, de considérer certaines évolutions comme à l'évidence non durable à long terme, et trop graves pour pouvoir être prises en charge efficacement à la seule échelle locale (voir le *tableau 3*).

Tableau 3 : une liste d'évolution manifestement " non-durable " à l'échelle des territoires français.

- 32 o Si l'on s'en tient à deux critères : impasses évidentes pour les générations présentes et réduction irréversible des marges de choix pour le futur, on aboutit, finalement, à une liste relativement restreinte de ces situations "insoutenables" :
- 33 - la tendance, qui semble aujourd'hui acceptée, à un "apartheid" urbain et à la concentration dans environ un millier de quartiers des inégalités économiques, sociales et écologiques les plus graves ;
- 34 - la création de nouveaux "ghettos" à la périphérie lointaine des villes, ajoutant, aux impacts écologiques liés à l'éclatement urbain, d'importants problèmes sociaux et politiques ;
- 35 - la possible marginalisation définitive de certaines zones de reconversion industrielle (et la reproduction des mêmes vulnérabilités dans les régions de monoactivité) ;
- 36 - une agglomération parisienne concentrant d'ici trente ans 15 millions d'habitants et plus du tiers de la richesse nationale ;
- 37 - l'explosion, apparemment incontrôlable, de la mobilité individuelle motorisée, dans et hors des villes, source d'irréversibilités écologiques majeures ;
- 38 - la concentration des infrastructures, des activités et des populations dans le Sud-Est de la France (couloir rhodanien, vallées et massifs alpins touristiques, littoral méditerranéen...), c'est-à-dire dans les régions à la fois les plus vulnérables et écologiquement les plus riches de France ;
- 39 - l'artificialisation non maîtrisée du littoral et des estuaires ; qui pourraient perdre, eux aussi, leur caractère attractif si elle se poursuivait au rythme actuel (nouvelle augmentation d'un tiers d'ici vingt ans) ;
- 40 - l'aggravation continue de la pollution agricole en Bretagne ou en Gascogne et ses effets régionaux sur la filière agroalimentaire et le tourisme ;
- 41 - les risques de triple impasse (sociale, économique, écologique) résultant d'une surexploitation des ressources ou d'un suréquipement dans certaines filières professionnelles (pêcheurs, transporteurs routiers, exploitants de carrière, producteur de porc...);
- 42 - le legs massif aux générations futures de problèmes écologiques actuellement sans solution (changement climatique, traitement des déchets nucléaires, extension des superficies cultivées en plantes transgéniques, explosion du trafic aérien...);
- 43 - la vulnérabilité excessive de certains territoires (littoral, zones inondables, zones urbaines exposées...) aux catastrophes naturelles ou technologiques ;
- 44 - et enfin, les pertes de valeur ou contraintes irréversibles liées à la disparition de certains "capitaux critiques" (espaces protégés remarquables, patrimoines naturels ou culturels irremplaçable, espèces endémiques menacées, nappes souterraines vulnérables, sols encore non artificialisés dans les régions densément construites, etc.).
- 45 Tout cela dessine, finalement, un nouveau partage institutionnel dont l'idée majeure est celle de "*subsidiarité active*"³⁰. Aux collectivités locales, aux entreprises, et à la société civile de mettre en œuvre démocratiquement, et aux bons niveaux (régions, pays, agglomération, bassins...), les politiques intégrées qui permettront seules un développement durable, dans une perspective d'éco efficacité, de synergie entre les

différentes dimensions, et de "qualité globale des territoires" ... A l'Etat et éventuellement à l'Europe, avec l'appui de tous les acteurs sociaux, de prendre en charge, dans une optique de solidarité, les risques écologiquement ou socialement intolérables ; dans la mesure où ils sont manifestement non maîtrisables au niveau local ou peuvent conduire à des inégalités de situations inacceptables. A eux, également, de stabiliser les règles du jeu permettant aux acteurs décentralisés de définir, avec suffisamment de certitude, leurs stratégies et leurs formes de coopération³¹. En caricaturant, on peut dire qu'il s'agit de distinguer plus clairement ce qui relève du "*comment vivre ensemble*" (rôle des marchés, de la société civile et des collectivités locales) ,et ce qui s'apparente plutôt ou "*comment survivre ensemble*" (rôle de l'Etat, de l'Europe, et des partenaires sociaux).

- 46 Mais naturellement cela suppose une bonne articulation entre les échelles territoriales ; et pose, en contrepoint, une question qui est loin d'avoir trouvé une réponse satisfaisante en France – malgré les réformes récentes (Lois Voynet ou Chevènement) : celle de l'autonomie et du fonctionnement démocratique des territoires. Car chacun sait depuis très longtemps que la question institutionnelle, celle du "territoire pertinent" est tous à fait centrale pour le développement durable, et que *rien de décisif ne se fera dans ce domaine sans une profonde réforme territoriale*. Dans la perspective dessinée tout au long de cet article, et en s'inspirant des réflexions déjà abondantes faites sur ce sujet, il n'est pas difficile d'en définir les grandes composantes. D'abord, un rééquilibrage non équivoque des pouvoirs au profit d'un nombre restreint de collectivités autonomes et responsables – de taille suffisamment grande pour pouvoir apporter des solutions à la mesure des problèmes réels. Cela suppose d'aller beaucoup plus loin dans les attributions confiées aux agglomérations, aux communautés urbaines ou des communes, aux "pays" – avec une véritable représentation politique et des ressources fiscales adaptées. Ensuite une réarticulation des instruments économiques de l'aménagement du territoire avec ceux de la planification physique et de la politique foncière – comme c'est déjà le cas dans une majorité des pays européens³². En troisième lieu l'acceptation d'un certain emboîtement des échelles institutionnelles, et la réaffirmation claire des fonctions d'incitation, de coordination et d'évolution assumées par les régions. L'expérimentation ou le renforcement, à coté de ces collectivités élues, de formes nouvelles de gestion de bien en commun des ressources (solidarités villes-campagnes, Agences de bassin, institutions patrimoniales...). Et enfin, et peut être surtout, un mode de gouvernement local beaucoup plus participatif et démocratique – laissant une large place à la médiation, au travail associatif, et à la délégation – en particulier au niveau des quartiers ou des groupes de voisinage.
- 47 C'est sur ces bases renouvelées que pourra s'engager ce qui est, en définitive le véritable défi des démarches territoriales de "développement durable" : revaloriser, à l'échelle locale, le débat public sur les projets politiques ou de développement à long terme – et relancer un dialogue démocratique aujourd'hui affaibli et trop souvent confisqué.

NOTES

1. Voir J. Theys, Janvier 2000, "Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable, et la confusion des (bons) sentiments", *Note du Centre de Prospective et de Veille Scientifique* n° 13 – DRAST/METL .
2. Alain Touraine, 1999, *Pour sortir du libéralisme*, Fayard. A. Touraine distingue dans ce livre trois étapes du développement économique : le capitalisme d'accumulation, la fondation de "l'Etat Providence" et le développement durable.
3. Pierre Lascoumes, mars 2001, "Les ambiguïtés des politiques de développement durable" In : "*Université de tous les savoirs*" – tome 5 – Editions Odile Jacob.
4. L'expression est empruntée à Pierre Calame qui l'a utilisée à propos de la "gouvernance" (source : Pierre Calame, André Talmant, *L'Etat au cœur, le mécano de la gouvernance*, Paris, Desclée de Brower, 1992).
5. Source : BIPE et groupe de travail du Centre de Prospective et de Veille Scientifique. "Scénarios de développement durable pour la France en 2020" – 1995.
6. L'enquête date de 1995. Aujourd'hui le thème de la vulnérabilité et des risques catastrophiques serait sans doute mieux situé dans la hiérarchie.
7. Les enquêtes d'opinion récentes font apparaître une très forte sensibilisation à la pollution de l'air local (75 %), aux problèmes de déplacement en ville (90 %), aux usines chimiques (80 %) et une perception plus faible des problèmes globaux (effet de serre, déforestation...) qui ne concernent qu'une personne sur trois (source ; Eurobaromètre 1996-1997).
8. Laurent Davezies, Octobre 2000, "Le développement local hors mondialisation", in *Les entretiens de la Caisse des Dépôts* – CDC.
9. Source : J. Theys, 1998, "L'environnement au XXIe siècle". *Actes du colloque de Fontevraud*, Germes, tome 1.
10. Source : "Sustainable city policy: economic, environmental, technological". In "*Urban habitat: the environment of tomorrow*", TUE, Eindhoven, 1996.
11. Voir le bilan assez mitigé réalisé récemment par le CERTU sur la participation du public dans les plans de développement urbains, ou celui réalisé par Corinne Larrue sur les "Agendas 21".
12. Source : Ariel Alexandre. Synthèse de l'atelier "Villes durables" du colloque de La Rochelle sur "les villes du XXIe siècle" (ouvrage publié par le CERTU sous la direction de Thérèse Spector et Jacques Theys – mai 1999). Parmi les exceptions on peut notamment citer la politique menée depuis plusieurs années par la Région Nord-Pas-de-Calais.
13. Citant P. Nijkamp, Bertrand Zuindeau propose une double règle de "durabilité spatiale" : 1) les conditions de durabilité doivent être vérifiées sur l'espace de référence ; 2) la durabilité "interne" ne doit pas être obtenue au détriment de la durabilité "externe" du territoire.
14. Olivier Godard, "Le développement durable et le devenir des villes. Bonnes intentions et fausses bonnes idées". *Futuribles*, n° 209, 1999.
15. Comme d'ailleurs sur la démocratie ou la réduction des inégalités sociales. Source : L'observateur de l'OCDE, "Développement durable : les grandes questions", OCDE, octobre 2001.

16. L'importance de la catastrophe de Toulouse peut en partie s'expliquer par la difficulté à articuler les logiques sectorielles de contrôle des installations à risque avec les processus territorialisés de planification spatiale (liaison DRIRE-DDE, entreprises-collectivités locales...).
17. Et donc inséparable d'une gestion des contradictions.
18. On peut penser, en particulier, aux procédures de contractualisation ou au "schémas de service" mis en place par la loi Voynet.
19. Source : Cyria Emelianoff, "La ville durable, un modèle émergent", thèse de doctorat en géographie, Université d'Orléans, 1999.
20. Les différences de développement à l'intérieur et au-delà du boulevard périphérique de Paris donnent une bonne image des enjeux liés à ce travail de "couture". On peut aussi se référer aux réflexions d'Olivier Mongin et de Christian de Portzami publiées dans *Vers la troisième ville*, Hachette, Esprit, 1994.
21. Source : R. Layadi, "Aménagement du territoire et développement durable en Bretagne", étude réalisée pour le Centre de Prospective et de Veille Scientifique, document non publié, 1997.
22. L'opposition ou la complémentarité "consommateur" - "citoyen" est en effet au cœur des réflexions menées par certains mouvements comme la Confédération Paysanne (José Bové) ou ATTAC.
23. Source : J. Theys. "Quand inégalités sociales et inégalités écologiques se cumulent. L'exemple du "SELA". *Note du CPVS n° 13*, MELT-DRAST, janvier 2000.
24. Les quelques rares travaux faits sur ce thème ont montré que les politiques de l'environnement ont plutôt aggravé les inégalités écologiques qu'elles ne les ont réduites. Source : Plan national pour l'Environnement, 1990.
25. Les coûts de déplacement pour les accédants au logement disposant de revenu moyen ou modeste passent de 10 % en zone centrale à 30 % dans les périphéries les plus éloignées de l'agglomération parisienne. Source : J.-P. Orfeuil et A. Pocachini, INRETS, 1998.
26. Comme illustration de ce processus de concentration on peut se reporter aux recherches réalisées sur l'histoire du département de la Seine-Saint-Denis.
27. Roberto Camagni a bien montré que l'enjeu du "développement durable n'était pas d'assurer la coexistence "pacifique" des objectifs traditionnellement assignés à l'action publique en matière économique, sociale et écologique mais de les modifier en profondeur".
28. Source : Franck Scherrer, intervention au Colloque de La Rochelle sur les "Villes du XXIe siècle". Collection du CERTU, 2000.
29. Source : J. Theys, *Le développement durable et la confusion des bons sentiments*, opus cité.
30. Le principe de "subsidiarité active" a été clairement défini par P. Calame et A. Talmant dans leur livre *L'Etat au cœur, le mécano de la gouvernance*, Editions Desclée de Brouwer, 1997.
31. Cela suppose la mise en place d'un cadre juridique "constitutif", faisant reposer l'aménagement du territoire et le développement durable sur des fondements juridiques solennels, à l'instar de la loi allemande sur l'aménagement du territoire.
32. En particulier en Allemagne et dans les pays scandinaves. La loi "Solidarité et renouvellement urbain", votée en 2001, amorce une évolution dans ce sens à travers les "schémas de cohérence territoriale".

RÉSUMÉS

Après une longue période de scepticisme ou d'indifférence, le "développement durable" commence aujourd'hui à susciter une certaine curiosité bienveillante, et à influencer, de manière plus ou moins concrète, les pratiques des entreprises ou des institutions publiques. C'est en particulier le cas dans les domaines de l'aménagement du territoire et des politiques urbaines et locales - où l'on constate que cette préoccupation est en effet progressivement intégrée ; souvent sous la pression des réalités de terrain ou des événements - comme la catastrophe récente de Toulouse, mais aussi sous l'impulsion conjointe des gouvernements, des autorités locales ou même, de plus en plus, des instances européennes ou internationales.

AUTEUR

JACQUES THEYS

Jacques Theys est directeur scientifique et directeur adjoint de l'Institut Français de l'Environnement (IFEN). Il est également Directeur du Centre de prospective et de veille scientifique (CPVS) à la Direction de la Recherche, des Affaires scientifiques et Techniques, Ministère de l'équipement, des logements et des transports.