

Paru dans la Revue *Pouvoirs locaux*, (34) III, septembre 1997, pp. 34-38.

Le développement durable

Projets et recompositions par les échelles territoriales¹

Olivier Godard²

Introduction

La notion de développement durable ne renvoie pas d'abord à un contenu scientifique mais cristallise une référence normative, idéologique au sens large, relevant d'une axiologie sociale. En cela elle est semblable à d'autres notions telles la liberté, l'équité, le progrès, etc. Son enjeu, faire tenir ensemble des objectifs ou des pans de réalité que les découpages institutionnels et les schèmes culturels ont jusqu'alors posés comme étrangers les uns aux autres ou antagonistes (Godard, 1994) : le devenir à long terme des sociétés humaines dans un contexte de mondialisation économique et écologique avec le temps de l'action quotidienne ; la préservation des composantes de base de l'environnement naturel et de ses régulations écologiques avec la poursuite ou la généralisation du développement technique et économique ; la recomposition des rapports économiques et politiques internationaux, et notamment Nord-Sud ; l'amélioration du cadre de vie quotidien et des services collectifs, y compris les aménités environnementales, avec le développement du tissu des activités productives qui reposent sur l'exploitation et la transformation des ressources naturelles ; le développement social et le développement économique, etc. Si le développement durable est menacé de quelque façon, c'est sans doute d'abord d'un trop-plein d'exigences et d'attentes.

Une formule célèbre condense ce sens de l'équilibre et de la composition placé au coeur de la notion, celle du célèbre Rapport Brundtland de la Commission des Nations Unies sur l'Environnement et le développement (1987) : "*le développement durable est celui qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins.*" Ni dictature du présent, ni dictature du futur. Et, s'agissant du futur éloigné, priorité à la préservation de la capacité des générations futures à procéder à leurs propres choix : nous n'avons pas à optimiser les choix économiques et politiques pour eux, seulement à leur transmettre des conditions de choix que nous pouvons juger humaines et dignes de l'héritage que notre génération a elle-même reçue.

On entend souvent regretter que le développement durable ne fasse pas l'objet d'une définition rigoureuse, voire scientifique. Le malaise ne peut être nié, mais il faut se garder de vouloir le dissiper à tout prix, par exemple à coup d'indicateurs permettant vite de rabattre l'idée sur une gestion technocratique. C'est que le contenu du développement durable ne s'impose pas de l'extérieur comme expression d'une objectivité scientifique ou d'une norme

1 - Une première version de ce texte a fait l'objet d'une présentation au Congrès annuel 1997 des Ingénieurs des Villes de France, tenu à Montpellier (28-30 Mai).

2.- Directeur de recherche au CNRS, Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED) - URA 940, EHESS

éthique transcendante incontestable. Il est d'abord affaire d'interprétation et de projets. Il en appelle à l'élaboration de critères stratégiques et de valeurs sociales, comme ceux qui se condensent autour du Principe de Précaution (Godard, 1997). Il faut accepter le temps de l'hésitation et de la recherche que nécessite cette maturation des conceptions, des valeurs et des projets, temps précieux où peut s'entretenir la vitalité du lien social par la réflexion, conflictuelle ou partagée, sur un avenir commun et sur les éléments patrimoniaux que nous voulons transmettre.

La diffusion de l'expression 'développement durable' invite aujourd'hui à s'interroger sur le contenu des projets de différents groupes sociaux ou acteurs qui se sont désormais rangés sous cette bannière. Quelles recompositions socio-institutionnelles peut-on observer ? Quelles implications ces changements ont-ils sur les systèmes d'action et les choix techniques et économiques aux différentes échelles territoriales ? Peut-on donner un contenu au développement durable sur les scènes micro-régionales et locales ?

1. Le développement durable n'est pas fractal

D'une façon générale, la notion de développement durable tend à faire apparaître de nouveaux acteurs (Commissions du développement durable, ONG, ..), de nouveaux rôles pour des acteurs existants (les "villes durables"...), et de nouvelles scènes sur lesquelles les acteurs usuels sont amenés à se confronter, en des termes nouveaux, à d'autres acteurs qui ont trouvé dans le développement durable une occasion de prendre une parole qui leur était jusqu'alors plus difficile. Sur le fond, elle institue une nouvelle préoccupation éthique pour le devenir à long terme (les générations futures) et exprime une volonté tant de civiliser le développement technologique et que de démocratiser la prise de décision économique.

Ce point de vue sur le développement durable, qui est celui de la recomposition, fonctionne aux différentes échelles territoriales. A l'échelle internationale, c'est le lien entre la recomposition des rapports économiques Nord-Sud et la prise en compte des enjeux écologiques planétaires qui se joue. A l'échelle des territoires régionaux et locaux, la préoccupation planétaire ne peut pas être gommée car elle peut exiger des inflexions fortes dans les modes de vie, les modes d'occupation de l'espace ou le choix des techniques. La gestion des décharges, avec leur méthane, ou l'évolution des parts respectives des modes de transport urbain sont deux exemples de variables locales qui appartiennent à l'espace stratégique d'une action à visée planétaire, par exemple dans le cadre d'une politique de l'effet de serre.

Toutefois, dans l'ordre de la durabilité, les échelles locales et régionales ne peuvent se réduire à être les lieux de transcription de ces problématiques planétaires. Pour deux raisons :

- *le développement durable n'est pas fractal*. Des contraintes qui peuvent avoir une dimension absolue à l'échelle planétaire, souvent appréhendées en termes de survie, prennent une valeur relative aux niveaux local et régional où, sauf exceptions historiques ou géographiques délimitées, aucune ressource ne fait l'objet d'une rareté absolue. La vie des territoires est faite de circulation des ressources, des biens et des personnes, permettant à chaque espace élémentaire de ne pas être enfermé sur lui-même. Il n'y a donc pas lieu de vouloir appliquer à ces espaces des conceptions qui ne leur sont pas adaptées, ni de leur imposer une manière uniforme de définir les problèmes et d'envisager les solutions. La représentation des

contraintes planétaires au sein des espaces locaux et régionaux a besoin de la médiation d'une interprétation stratégique. Cette dernière doit prendre en compte les possibilités de jeu et de compensations qu'offrent les échanges entre les hommes à travers l'espace.

- *la recherche de la viabilité économique, technique et humaine des espaces locaux et régionaux est porteuse d'aspirations propres qui ne s'appréhendent pas en termes de survie ou d'équité planétaire.* La recherche du "mieux vivre ensemble" dans l'espace de vie quotidien impose ses propres et multiples dimensions : l'emploi, le revenu, l'accès réel et non seulement formel aux services de base, la possibilité de prendre part dans la dignité à la vie culturelle et politique commune, celle de s'exposer aux surprises et à l'imprévu de la rencontre avec autrui, la capacité à donner sens au verbe "habiter" sont par exemple essentiels à la viabilité de la vie dans les espaces du quotidien.

Les scènes du développement durable ne peuvent donc être que des scènes d'articulation et de rencontre entre des composantes "descendantes" visant à représenter localement des exigences émanant d'autres niveaux, et des composantes "ascendantes" reflétant dans leur diversité les conditions du mieux-vivre ensemble local. Le développement durable est alors affaire de représentation (qui sont les représentants légitimes des exigences planétaires ou de celles du long terme ? qui sont les représentants légitimes des intérêts des tiers absents et lointains ? mais aussi qui sont les représentants légitimes des différentes composantes des sociétés locales ?) et de composition entre les différents types d'intérêts, ascendants et descendants, ainsi représentés.

Au demeurant, les scènes du développement durable n'ont pas seulement à composer du local avec du planétaire. Elles ont aussi à assumer des solidarités territoriales intermédiaires plus proches du local. La formation de métropoles, de bassins d'activités, de régions économiques qui se jouent des frontières administratives sont le lot commun. L'une des caractéristiques des phénomènes d'environnement est ainsi de mettre en relation des espaces, des milieux de vie, des domaines d'activité, des groupes sociaux que les découpages sociaux et institutionnels, parfois redoublés par les distances physiques, tenaient jusqu'alors pour étrangers les uns aux autres. Les enjeux d'environnement contribuent eux aussi à bousculer les découpages administratifs. Quelle réponse institutionnelle apporter à ces débordements ? Ainsi souffrons-nous de l'ozone troposphérique issu de la pollution automobile ? L'esprit malin de la nature fait que les concentrations maximales de cet ozone ne se situent pas à la verticale des lieux d'émissions des polluants qui entrent dans son alchimie, mais à plusieurs dizaines de kilomètres de là. Quelles sont alors les échelles territoriales appropriées pour appréhender ce problème, délibérer et agir ? Avant d'aborder cette question, j'évoquerai la manière dont la thématique du développement durable est interprétée dans les débats sur la ville. Que signifie vouloir une ville durable ?

2. Une ville durable ?

La pensée du développement urbain n'a pas échappé au mouvement de recomposition des idées autour de la durabilité et du temps long (Lepetit et al., 1993 ; Jaccoud et al., 1996 ; PIRVILLE-CNRS, 1994 et 1996) même si le mouvement est moins développé en France que dans d'autres pays comme le Canada ou l'Allemagne. Quelles en sont les lignes de force ?

A l'aune de la durabilité, le développement urbain soulève a priori deux types de problèmes (Godard, 1996) :

- la viabilité propre des processus de croissance urbaine (pour les populations urbaines, mais aussi pour le système urbain en tant que tel) ;
- la compatibilité de cette croissance urbaine avec les conditions d'un développement écologiquement soutenable à différentes échelles territoriales d'intégration, du niveau régional jusqu'au niveau planétaire.

Ces deux types sont souvent confondus ou intégrés dans les projets formulés par les "acteurs du développement durable" (municipalités, associations, entreprises).

A s'en tenir aux analyses et aux projets proposés par ces acteurs, la thématique des "villes durables" ou du "développement urbain durable" se décline actuellement, non sans introduire des contradictions et susciter des irritations souvent justifiées, autour des axes suivants :

- *la réduction du profil de consommation d'énergie, d'espace et de ressources naturelles de la ville* ; tant du point de vue du chauffage urbain, que de celui du coût des infrastructures (réseaux urbains, transport) ou de celui de l'emprise au sol ou de la consommation de carburant, ce souci pousse à une densification de l'habitat ;³ c'est ainsi que pourrait être réduite la pression sur les espaces ruraux périurbains et se trouver protégées les activités agricoles qui s'y déploient traditionnellement ; c'est de cette façon que les villes pourraient contribuer à préserver les équilibres globaux (impact climatique des émissions de CO₂) ou régionaux (eau, terres arables) de la planète.
- *la définition de nouvelles unités spatiales de planification, d'aménagement et de gestion de l'espace urbain*, de façon à mieux prendre en compte les logiques et exigences fonctionnelles des solutions techniques répondant aux défis conjoints des services publics locaux et de la gestion locale des milieux (adduction d'eau, écoulement et épuration des eaux usées et pluviales ; pollutions urbaines ; traitement et valorisation des déchets, ...) (INGUL, 1996) ; l'argument environnemental sert alors de justification à une remise en cause des découpages administratifs existants et à l'affirmation de nouveaux pouvoirs territoriaux, à l'échelle micro-régionale d'un côté, à l'échelle infra-municipale, de l'autre.
- *la recherche d'un nouveau paysage urbain abolissant la coupure entre une ville qui ne serait que pur construit et une campagne qui ne serait que pure "nature"* ; le développement d'une végétation urbaine monumentale, voire même d'une production agricole et d'une foresterie urbaine, permettrait d'assurer un continuum dans la gradation ville/campagne en un ensemble symbiotique harmonieux du point de vue de la qualité de la vie. Ces valeurs de qualité de la vie et cette conception de l'harmonie poussent alors à un étalement spatial de l'habitat et, pour l'utopie de référence, à la dissolution du concept même de ville.
- *l'application de raisonnements de type écologique (équilibre de populations coexistant sur un même territoire) aux populations urbaines et à l'organisation du cadre bâti* ; cela conduit à

3.- Cette problématique de la densification est particulièrement vive sur le continent nord-américain où les ensembles urbains étirent leurs zones pavillonnaires.

rechercher une imbrication étroite des différentes communautés, classes sociales et groupes d'âge, ainsi qu'à promouvoir des formes d'habitat introduisant une combinaison plus complexe et plus fine des différentes fonctions urbaines (zones résidentielles et commerciales, zones de production, de loisirs, de bureaux et de services), au lieu de procéder sous la forme d'une spécialisation spatiale sommaire.

- *l'inscription de la conception du bâti dans une durée de long terme* ; il s'agit d'amener les opérateurs urbains à concevoir des structures qui puissent s'adapter à l'évolution prévisible à long terme des usages ou de la composition sociale de la population urbaine ; c'est par exemple le cas du vieillissement sensible de la population urbaine : quelles implications en termes d'organisation de l'accès, de services associés, de formes spatiales, de moyens de transports, etc.) faudrait-il en tirer ?

Il appartient au débat collectif de déterminer lesquelles de ces orientations font vraiment sens pour les citoyens, habitants, consommateurs, travailleurs et pour les responsables économiques, politiques et associatifs qui agissent en leur nom, et à l'aide de quels outils et orientations ces acteurs vont pouvoir dépasser les contradictions qu'elles manifestent. Naturellement, les initiatives des acteurs qui se placent sous la bannière du développement durable sont conçues comme des facteurs de différenciation dans la compétition symbolique entre villes ou entre ONG ; elles tendent aussi à donner naissance à un nouvel enjeu pour cette compétition. Comme il est désormais difficile de récuser l'objectif du développement durable, cet enjeu porte sur le point de savoir qui sera en mesure d'imposer les normes de traduction de cette idée en actions concrètes. Qui tiendra le code ?

3. Les territoires du développement durable : des espaces de problèmes aux espaces de solutions

Les scènes du développement durable sont des scènes d'articulation, de représentation et de composition. Elles ne peuvent éviter de se constituer autour de deux pôles : celui des problèmes auxquels il s'agit de donner existence sociale et consistance sous l'angle de la durabilité ; celui des solutions envisageables, qui supposent que les échelles territoriales et les institutions se saisissant de la thématique du développement durable disposent de ressources en quantités et qualités suffisantes, de marges de manoeuvre réelles, pour pouvoir donner un sens pratique à leurs actions. Dans des contextes marqués par l'importance des incertitudes scientifiques ou la dépendance des choix vis à vis de prises de position éthiques, une large marge est laissée à l'interprétation stratégique des enjeux et aux enjeux de la coordination collective entre des acteurs porteurs de visions du monde et de projets différents, voire antagonistes. Le contenu objectif des problèmes ne saurait alors imposer unilatéralement ni leur découpage territorial, ni une échelle territoriale particulière et unique.

Les scènes du développement durable qui réussiront sont celles qui arriveront à trouver un bon équilibre entre les deux pôles, celles qui sauront être à la fois de bons "espaces de problèmes", permettant une construction sociale et intellectuelle satisfaisante de ces problèmes, et de bons "espaces de solutions" permettant l'engagement coordonné d'actions et une mobilisation efficace de ressources adaptées aux problèmes identifiés (Godard, 1980). Par exemple, si l'on s'intéresse au devenir à long terme du littoral, cela n'a guère de sens pratique de

réfléchir à une politique d'aménagement qui se cantonnerait à une bande territoriale du linéaire côtier d'un kilomètre de large, car dans ce cadre les marges de manoeuvre sont fort limitées.

La phase d'élaboration d'une représentation consistante des problèmes du développement durable est l'occasion de tentatives de recomposition socio-institutionnelle, avec pour enjeux l'émergence de nouveaux regards sur des problèmes que l'on pourrait dire classiques, ou la reconnaissance, comme problèmes dignes d'attention d'états de faits actuels ou virtuels jusqu'alors délaissés. En cela, les problèmes du développement durable sont engagés dans une compétition avec d'autres manières, plus classiques, de définir les problèmes désignés à la sollicitude publique. Or, de nombreux territoires institutionnels solidement équipés du point de vue juridique, technique et financier, légitimement candidats de ce fait à exercer un rôle clé du point de vue du développement durable, sont aussi des territoires socialement et institutionnellement occupés par d'autres problématiques et d'autres configurations d'intérêts. Ils laissent peu de place pour un accueil non superficiel de nouvelles thématiques.

C'est à partir de là qu'on peut comprendre le rôle souvent nécessaire de "territoires d'émergence" (Godard et Ceron, 1985), niveaux ou entités territoriales délaissées ou sous-occupées jusqu'alors par les systèmes de gestion en place. Ces "territoires d'émergence" peuvent être investis par les nouveaux acteurs qui se sont identifiés à la thématique du développement durable. L'importance croissante prise aujourd'hui par les "pays", au terme d'un travail sur le territoire qui a pris plus d'une vingtaine d'années (Dourlens et al. 1986), en fournit un exemple : il s'agit certes d'entités propices à la formation ou à la réhabilitation d'identités culturelles, à l'appréhension et à la stimulation de dynamiques économiques (tourisme rural) et à la prise en charge des nécessités de la coopération intercommunale pour l'organisation des services clés comme l'assainissement, la collecte et le traitement des ordures ménagères ou le transport ; il s'agit aussi d'espaces sociaux et politiques laissés jusqu'ici en un état de latence et disponibles pour de nouveaux investissements sociaux.

Le rôle de ces "territoires d'émergence" est de permettre que se forment et s'éprouvent progressivement des thématiques nouvelles au départ assez floues, comme celle du développement durable. Ces nouvelles scènes ont d'abord pour fonction, non de se substituer aux dispositifs de gestion en place, mais de renouveler les jeux décisionnels en imposant la prise en compte de dimensions écartées ou insuffisamment prises en charge par les dispositifs de gestion territoriale existants. On ne peut toutefois pas écarter le fait qu'à terme certains de ces "territoires d'émergence" puissent se transformer à leur tour en espaces de gestion, mais leur destinée n'est pas nécessairement celle-là. Ce qu'il importe de préserver pour que le développement durable ne soit pas une mode passagère, c'est une respiration territoriale qui permette aux préoccupations nouvelles de prendre forme et de gagner en consistance, puis de susciter la réorientation ou la recomposition des dispositifs d'animation et de gestion du développement territorial.

Références bibliographiques

- Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, dite Commission Brundtland (1987).- *Notre avenir à tous*. Montréal: Ed. du Fleuve.
- Dourlens, C., Vidal-Naquet, P.A. et Arnodin-Chenot, L. (1986).- *Autonomie locale et décentralisation*. Paris, Ed. Anthropos, 241 p.
- Godard, O. (1980). *Aspects institutionnels de la gestion intégrée de l'environnement et des ressources naturelles*. Paris, Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 110 p.
- Godard, O. (1994).- "Le développement durable : paysage intellectuel", *Natures, Sciences, Sociétés*, 2, (4), octobre, pp. 309-322.
- Godard, O. (1996).- "Le développement durable et le devenir des villes : bonnes intentions et fausses bonnes idées", *Futuribles*, (209), mai, pp. 29-35.
- Godard, O. (dir.) (1997).- *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*. Paris, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme et INRA-Editions.
- Godard, O. et Ceron, J.-P. (1985).- *Planification décentralisée et modes de développement. L'expérience du Bureau Méridional de planification agricole en Provence*. Paris, Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 205 p.
- Institut national du génie urbain de Lyon (1996).- *Le génie urbain entre subsidiarité et économie d'échelle ?*, Lyon, rapport pour le Plan urbain, août, 138 p.
- Jaccoud, C., Sculer, M. et Bassand, M. (dir.) (1996).- *Raisons et déraisons de la ville. Approches du champ urbain*. Lausanne, Presses Polytechniques et universitaires Romandes, 381 p.
- Lepetit, B. et Pumain, D. (coord.) (1993).- *Temporalités urbaines*. Paris, Anthropos - Economica, (Coll. "Villes").
- PIR VILLE-CNRS (1994), *Le courrier du CNRS*, "La Ville", (81), été, 184 p.
- PIR VILLE-CNRS (1996), *Le courrier du CNRS*, "Villes", (82), mai, 212 p.
-