

Territoire et développement durable

*Adaptation ou changement de paradigme ?
Conséquences pour les collectivités locales*

Pierre Calame

1. Le territoire est au coeur des défis du monde de demain

Je ne peux en un temps aussi bref que planter le décor, proposer quelques points de repère pour permettre à ceux qui le souhaiteront d'aller plus loin.

Ma thèse centrale : *le territoire sera la brique de base de la gouvernance de demain dans la mesure où il saura répondre à deux exigences essentielles du monde de demain :*

- *articuler les faits, les politiques et les acteurs* pour permettre une approche intégrée et partenariale ;
- *articuler les échelles de gouvernance* du local au mondial.

2. Le développement durable implique un changement de perspective

L'approche du développement durable au niveau d'un territoire n'est pas une cerise sur le gâteau, l'ajout du mot durable au mot développement pour être à la mode, un peu de verdissement des politiques d'équipement ou un zeste de participation ajouté à la démocratie représentative. C'est un élément essentiel pour repenser la société, le développement, la gouvernance.

Beaucoup savent ou pressentent que la poursuite sur longue période de nos modèles actuels de développement, fondés sur un système de pensée hérité des siècles passés, conduirait à de graves impasses. Ces impasses se révèlent à travers trois crises des relations : *crise des relations entre les hommes* (attestée par l'ampleur de l'exclusion sociale dans des pays riches et en croissance) ; *crise des relations entre les sociétés* (attestée par la polarisation croissante des richesses dans le monde) ; *crise des relations entre l'humanité et la biosphère* (attestée par le fait que nous consommons dès maintenant chaque année bien plus que la biosphère n'est capable de reproduire).

Ces impasses factuelles se doublent d'une impasse de la pensée, liée à une approche économique doublement réductrice. Réductrice d'abord parce *qu'elle ne sait pas intégrer la valeur des systèmes de relation*, qui échappent à son propre champ (relation sociale, échange non marchand, échange entre les sociétés et leurs écosystèmes). Réductrice ensuite parce *qu'elle ne saisit convenablement qu'une catégorie de biens* : les biens dont la production implique une activité humaine et qui se *divisent* en se partageant. Elle saisit mal les trois autres catégories de biens :

- ceux qui se *détruisent* en se partageant, ils constituent la vaste catégorie des biens communs, appelant une gestion collective ;

- ceux qui se *divisent* en se partageant mais n'impliquent pas essentiellement l'activité humaine ; ils constituent la catégorie des ressources naturelles, dont la répartition relève de la justice sociale, voire du rationnement, plutôt que de l'économie marchande ;

- ceux qui se **multiplient** en se partageant - l'intelligence, la beauté, l'amour, l'expérience, etc ; ils relèvent normalement d'une logique de mutualisation : je reçois parce que je donne.

L'histoire du gène créé par Monsanto, que l'opinion publique a vite surnommé Terminator, est significatif du type de malentendu que cette confusion entre les catégories de biens fait naître : symboliquement et sous prétexte de protection écologique, en réalité pour assurer sa rente, Monsanto avait créé un gène qui ne pouvait se reproduire : avec la vie, symbole du bien qui se multiplie en se partageant, on avait réussi, à force de prouesses techniques à créer de la non vie ! C'est la force de ce symbole qui a contraint finalement Monsanto à arrêter officiellement la production de Terminator.

Face à la double dictature de l'économie et de la technologie, il faut le dire clairement : les **défis de l'humanité pour le prochain siècle ne sont ni économiques ni techniques**. Ils renvoient tous aux conditions dans lesquelles seront gérés des systèmes de relation allant du local au mondial. C'est là qu'intervient le territoire.

3. Le développement durable implique de nouvelles formes de relations entre le local et le global

Un détour par l'actualité : José Bové, le roquefort, l'OMC, Seattle, la position de l'Union Européenne sur l'OMC, les OGM et la Politique Agricole Commune (PAC).

On trouve en modèle réduit, dans ce qui se passe ces jours à Seattle tous les ingrédients des débats à venir.

Premier ingrédient, *l'articulation des échelles* : Roquefort, l'Europe, le monde. Les conditions de production sont enracinées dans un terroir à la fois écosystème et tradition culturelle. L'organisation de la production agricole se fait à l'échelle de l'Europe. L'OMC assure la régulation mondiale des échanges.

José Bové n'est pas Astérix ! Ce n'est pas le héros du village gaulois qui résiste encore et toujours à l'empire américain ! Sa parole porte parce qu'elle s'inscrit dans des réseaux de travail construits au fil des années avec des organisations paysannes américaines et africaines, qu'elle s'appuie sur des travaux d'experts, sur une intelligence partagée, sur une réflexion conceptuelle : l'articulation des échelles vaut aussi pour la société civile.

Le global n'a aucun sens sans l'enracinement dans la pensée locale. La pensée et l'action locale n'ont aucun sens sans lien à d'autres échelles.

Deuxième ingrédient : la mise en cause d'une triple logique verticale : celle d'une agriculture productiviste qui réduit la mobilisation des ressources d'un écosystème à la seule production d'un bien ; celle des grandes firmes qui privilégient une filière industrielle de production, spécialisée et mondialisée au détriment des autres considérations sociales et environnementalisées. Celle des organisations internationales, elles aussi spécialisées, qui régulent chacun une catégorie de problème, sans connections entre elles.

La gestion du territoire dans le cadre d'un développement durable renvoie à ces deux mêmes dimensions : l'articulation des échelles ; l'articulation des faits et des acteurs. **Il s'agira toujours d'une manière ou d'une autre d'équilibrer des logiques « verticales » - qu'il s'agisse de la logique des firmes ou des politiques sectorielles des Etats - par des logiques « horizontales », reliant les gens et les choses à un niveau donné et reliant ces niveaux entre eux.**

Pour vérifier que l'exemple de l'agriculture n'est pas isolé, prenons d'autres exemples plus urbains.

Celui de l'exclusion sociale d'abord. La lutte contre l'exclusion sociale implique tout d'abord une articulation des échelles de gouvernance : la mobilisation des énergies au niveau local, les politiques nationales, les politiques européennes, les accords internationaux (par exemple les engagements pris par les gouvernements à la Conférence Mondiale de Copenhague en 1995) doivent s'articuler les uns avec les autres. Elle implique aussi une **mobilisation partenariale** au niveau local. Le Réseau Européen de Lutte contre la Pauvreté (EAPN), qui regroupe l'ensemble des associations européennes engagées contre l'exclusion sociale, s'est réuni en Novembre 1999 à Helsinki. Sa conclusion : le niveau local est décisif dans toute lutte réelle contre l'exclusion sociale. D'où l'appel à des *pactes locaux de lutte contre l'exclusion* pour articuler l'effort des acteurs, au premier rang desquels les exclus eux-mêmes, dans la construction de la cohésion sociale. Il ne s'agit pas de renvoyer au niveau local la responsabilité d'une exclusion qui a des sources mondiales, continentales ou nationales, mais de reconnaître que sans articulation locale des acteurs l'action est peu efficace.

Second exemple, celui de l'énergie. Le découplément du développement humain et de la croissance de la consommation énergétique est inévitable. Or ce problème ne peut être traité à un seul niveau. Au plan local, c'est l'aménagement du territoire et l'habitat qui sont décisifs à long terme pour déterminer les besoins en énergie. C'est à l'échelle des politiques nationales et européennes que se construiront les modalités fiscales de la consommation d'énergie et l'organisation des systèmes de production. Mais c'est à l'échelle mondiale que se développera la recherche développement en direction de nouveaux produits industriels économes en énergie et que se mèneront les négociations sur l'effet de serre et la répartition des ressources énergétiques fossiles.

Dernier exemple, celui de l'industrie. Les grandes firmes, fonctionnant de plus en plus en réseau, sont devenues les acteurs mondiaux décisifs. Mais elles sont amenées à réviser progressivement leur logique pour intégrer des facteurs sociaux et environnementaux. Du mouvement des entreprises citoyennes à celui de l'écologie industrielle, c'est toujours la reconstruction de systèmes de relation à différents niveaux qui est en jeu : relation entre

l'entreprise et son environnement social et naturel pour les entreprises citoyennes ; relation entre industries complémentaires pour l'écologie industrielle.

4. L'implication du développement durable pour l'administration territoriale

Pour que le développement durable au niveau local soit véritablement la brique de base de la gouvernance et non la cour où les petits enfants s'amuse pendant que les grands travaillent sérieusement à Paris, Bruxelles, Washington, Davos ou Seattle, il faut donc qu'il soit pensé dans sa double dimension : *d'articulation interne* des faits, des politiques et des acteurs ; *d'articulation externe* avec les autres niveaux de gouvernance.

Plus précisément, l'effort doit se déployer dans trois directions :

a) penser et agir localement pour *inventer de nouvelles modalités de développement*, mettant les relations entre les hommes et la biosphère au centre des préoccupations. Cela implique quatre modes de travail :

- *s'interroger* à partir des réalités locales sur les systèmes de pensée dominants : penser localement pour agir globalement est aussi important que l'inverse. Oser interroger les évidences est la chose la plus urgente qui soit car on ne parvient à rien si l'on s'enferme pour penser le futur dans les cadres de pensée hérités du passé, cadres qui ne sont évidents que parce qu'ils sont consacrés par l'habitude ;
- *mesurer* car ce qui n'est pas mesuré n'est pas géré. Les collectivités territoriales sont aussi ignorantes que les entreprises sur les flux entrants et sortants dans leur territoire, ignorantes de leur « empreinte écologique » (combien de surface nécessaire à la biosphère pour assurer le mode de vie de ce territoire ?), ignorantes même des flux d'échanges marchands et non marchands au sein de leur territoire ;
- *enraciner* car la réflexion sur l'avenir, loin de nier le passé doit le rejoindre et le retrouver. La question du développement durable est la plus ancienne qui soit ; c'est la question de la régulation des relations entre la société et son écosystème, du local au mondial. Bien des savoir faire et des réflexes tout juste enfouis dans nos mémoires peuvent être réactualisés pour servir à l'avenir ;
- *entreprendre* : poser des actes concrets permettant de faire du développement durable et de la mise en question des systèmes de pensée non des slogans creux mais le support de l'innovation. Au deux bouts de la chaîne, c'est penser et agir qui sont les plus urgents.

b) développer *de nouvelles approches de la gouvernance*, mettant l'accent sur le partenariat entre acteurs.

Pour cela le problème n'est pas de changer les organigrammes mais, de changer à un bout de la chaîne la culture et à l'autre bout les pratiques.

C'est ainsi qu'il faut développer une éthique du dialogue et du partenariat, de nouveaux réflexes. Mais les relations entre acteurs, les pratiques partenariales sont aussi et surtout affaire d'apprentissage social.

c) *repenser les relations entre le local et le global selon le principe de subsidiarité active*, en sortant des modèles mentaux encore dominants à l'heure actuelle : celui de la pyramide hiérarchique ; celui des blocs de compétence.

Il faut développer sur chaque territoire des travaux pratiques d'articulation : de la région à l'agglomération, de l'agglomération à la commune, de la commune au quartier.

Il faut à tous les niveaux développer échanges d'expériences et réseaux.

