

Symposium international
"Territoires et enjeux du développement régional"
Lyon, 9 - 11 mars 2005
Conférence plénière 5

**DU DÉVELOPPEMENT REGIONAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE :
TENSIONS ET ARTICULATIONS.**

Olivier Godard

Directeur de recherche au CNRS
Professeur à l'Ecole polytechnique
Chaire développement durable

Introduction

Que dire encore du développement durable, cette expression aujourd'hui menacée d'insignifiance à force d'usages rhétoriques déconnectés des pratiques ! Semblable à d'autres idées essentielles, telles la liberté, l'équité et le progrès, le développement durable est certes une idée ouverte offerte à l'interprétation en fonction des contextes et à la délibération en recherche de repères de justification pertinents (Godard, 1994, 1998, 2003). C'est légitimement qu'elle se trouve soumise à un processus régulier de réexamen et d'enrichissement (Zaccaï, 2002). Elle ne mérite pas pour autant d'être noyée dans un océan de banalités, d'idées creuses et de solutions factices. Les enjeux qui l'ont fait naître sont en effet empreints de gravité.

Si l'on veut bien se reporter aux sources, par exemple le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, dite Commission Brundtland du nom de sa présidente (1988), le développement durable nous entretient de vie et de mort, de désertification ou de diversité des formes de vie et de cultures, de manque ou de monopolisation de ressources, de besoins essentiels non satisfaits, de déshumanisation et de libération, de paix et de guerre, de droits de l'homme et de violence. Si un géographe célèbre, un jour confronté à la question : à quoi sert la géographie ? a pu répondre : « la géographie, ça sert à faire la guerre », l'enjeu du développement durable est fondamentalement de chercher à établir les conditions de la paix entre hommes et une coexistence durable entre ces derniers et les autres êtres qui, à travers leurs interactions et leur évolution, forment la biosphère.

Le développement durable a pour visée de faire tenir ensemble des réalités conçues et gérées de façon séparée mais qui s'entrechoquent aujourd'hui de façon parfois brutale dans leur mal-développement : l'industrie qui s'en va en laissant fantômes et pollutions derrière elle, le retour des pandémies, la ville encombrée et menacée par son pouvoir d'attraction, la production qui nourrit et celle qui détruit ou empoisonne, les paysages rendus

à la médiocrité, la biodiversité en état de choc, le climat en bouleversement, l'hégémonie des règles du commerce international, l'exclusion sociale, la déprise rurale, les nouvelles technologies (communication, biotechnologies, nanotechnologies), la démocratie qui tourne à l'aigre, à l'impuissance ou à la farce religieuse, le Nord et le Sud, la vieille Europe qui ambitionne de se prendre pour un phare de l'humanité sans parvenir à se dépêtrer de ses problèmes (chômage, précarité, défiance vis-à-vis des gouvernants, gouvernance paralysante), l'Afrique mal partie, les géants chinois et indiens qui se réveillent à grande vitesse mais amplifient tous les contrastes sociaux de leurs sociétés, la Russie qui entre dans un nouvel âge glaciaire et l'ami américain qui, seul sur son cheval, tient le reste du monde pour un troupeau de bisons ou une horde de peaux-rouges.

Faire que le monde tienne... Peut-être est-ce là trop d'ambition. L'entreprise n'est peut-être pas à la dimension des capacités politiques et institutionnelles des hommes d'aujourd'hui. Peut-être le destin de l'humanité et de cette terre reçue en patrimoine est-il de s'abîmer dans les convulsions. Je ne suis plus certain qu'il est encore temps d'œuvrer à l'organisation d'un monde viable. Peut-être, pour nous Français et Européens, la priorité intellectuelle est-elle désormais de réfléchir aux conditions dans lesquelles nous pourrions faire de notre vieux continent un espace de durabilité dans un monde qui ne sera pas durable, pour devenir, en quelque sorte et toutes proportions gardées, l'arche de Noé des temps modernes. Il nous faudrait alors, dans une période historique difficile, assumer à la fois les coûts du passé (les sols contaminés, les ressources détruites, les écosystèmes banalisés, les pollutions accumulées, etc.) et ceux du présent, mais tout autant prendre en charge les coûts que nos choix sont susceptibles d'imposer à l'avenir (désordre climatiques, déchets nucléaires à longue durée de vie, déficits de financement des retraites). Le voudrons-nous ? Avec quelles forces dans ce pays et en Europe ?

1. Le développement durable : un aperçu

Acceptons un moment de croire la chose possible et reprenons les choses à la base pour tenter de caractériser ce développement durable. Partons de la définition bien connue du rapport Brundtland : « le développement durable est un développement qui satisfait les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs ». Cette définition est à mes yeux beaucoup plus riche qu'on ne le dit souvent, même si on ne trouve pas tout ce qu'on peut souhaiter dans une formule.

Elle affirme d'abord le principe d'un refus de toute dictature temporelle : refus de la dictature du présent, mais refus symétrique de la dictature du futur ; il s'agit bien de satisfaire les besoins du présent, mais sans compromettre les capacités des générations futures. Il y a là les bases temporelles d'une troisième voie entre un capitalisme obsédé par le court terme et un socialisme réel qui fut prêt à sacrifier des générations entières au nom des lendemains qui allaient chanter !

Ensuite elle introduit une asymétrie intéressante entre présent et futur. Pour le présent, il s'agit de satisfaire des besoins ; pour le futur, la référence n'est pas constituée des besoins, mais des capacités. Cette formulation reconnaît à la fois l'incertitude de l'avenir et l'autonomie de principe des générations futures pour déterminer leurs propres besoins et les satisfaire en fonction de leurs capacités. Il y a là une rupture par rapport à une démarche intellectuelle selon laquelle la responsabilité envers le long terme devrait reposer sur une

planification analogue à celle qui est engagée par les organisations à court et moyen terme. La responsabilité des générations présentes n'est pas de préjuger des préférences des générations futures mais de préserver la possibilité pour ces générations futures d'exercer leurs propres préférences dans des conditions qui soient acceptables compte tenu des possibilités qui nous sont ouvertes, à nous les générations présentes. Les raisonnements à promouvoir concernent l'identification des composantes du patrimoine que nous souhaitons léguer ; ils s'appuient sur des approches séquentielles des décisions à prendre, étapes par étapes, sans prétendre, par exemple, optimiser la croissance à long terme sur un siècle ou deux. Sur des grandes questions comme le climat et la biodiversité, il s'agit de s'accorder sur ce que nous allons faire dans les 20 ans qui viennent et sur les conditions qu'il nous paraît acceptable de léguer alors aux générations suivantes.

Malgré tout, cette définition ramassée est essentiellement temporelle. Elle a besoin d'être complétée d'une dimension territoriale. D'où la proposition complémentaire suivante : « satisfaire les besoins locaux sans compromettre la capacité des entités territoriales de rang supérieur à assurer leur propre viabilité ». De ce point de vue territorial, prévaut également un principe de non-dictature : ni règne sans partage du local et de l'esprit de clocher, avec son enfermement communautaire, ni écrasement des territoires sous l'emprise de logiques centralisatrices ou de grands mouvements internationaux. Voilà pourquoi le développement durable conduit à privilégier une problématique formulée en termes de différenciation et d'articulation des espaces de développement (Godard, 1982, 1986 ; Godard et al. 1985).

Ce complément territorial de la définition temporelle du développement durable appelle toutefois une réserve : tout espace local n'est pas forcément viable, que ce soit au sens géographique, écologique ou économique ou en termes d'établissements humains. Une société est aussi faite de mobilité dans l'espace ; il en résulte des phénomènes conjoints de polarisation des activités et de désaffection voire d'abandon de certains lieux. À cet égard, il n'y a pas lieu, au nom du développement durable, de faire de l'acharnement thérapeutique concernant la viabilité des espaces les plus difficiles du point de vue des conditions environnementales, de l'accès aux ressources ou de l'articulation aux processus économiques. Certains problèmes trouvent finalement leur solution dans le déplacement des populations. L'absence de viabilité propre à certains espaces à certains moments historiques ne met pas par elle-même en péril le développement durable à l'échelle de la planète.

Une fois admis ces éléments de définition, une précision s'impose. Les termes introduits (capacités, besoins, etc.) ne sont pas lancés à propos de n'importe quel sujet. L'enjeu est très explicitement de penser l'intégration des considérations environnementales dans les stratégies et actions de développement technique et économique. C'est une commission mondiale sur « l'environnement et le développement », la commission Brundtland, qui a popularisé le concept du développement durable à partir de 1986. L'enjeu théorique de ce concept est d'inscrire les conditions de reproduction de l'environnement au sein même des processus de développement, sans les disjoindre ni les reléguer en position subalterne. Voilà le thème et le défi central du développement durable. Le reste est périphérique, intellectuellement second. Par exemple, les questions de l'accès aux ressources de base, de la satisfaction des besoins fondamentaux, de l'équité dans la distribution des richesses économiques, pour être éminemment pertinentes dans l'absolu, demeurent périphériques du point de vue du développement durable : elles n'ont pas besoin de ce nouveau concept pour être posées. Ainsi, réduire aujourd'hui la problématique du

développement durable à la question de l'accès des populations démunies aux médicaments et aux soins représente un détournement intellectuel inacceptable et sans intérêt. En revanche, se demander en quoi la formulation de cette question se trouve modifiée par la prise en charge des conditions de reproduction de l'environnement constitue exactement le type d'interrogation pour laquelle le concept de développement durable a été inventé. Autre illustration touchant au thème de l'équité : en quoi les conceptions courantes de l'équité pourraient-elles être modifiées par la prise en compte de contraintes de rareté environnementale, comme la capacité limitée des écosystèmes terrestres et maritimes à absorber des gaz à effet de serre ? La perspective du développement durable ne saurait se satisfaire d'une démarche d'application de théories toutes faites de l'équité aux nouvelles raretés.

C'est à partir d'un tel cadrage théorique qu'il convient d'instruire les rapports entre développement durable et développement régional.

2. Quelques exemples de développement régional non durable

Le développement régional n'est pas mécaniquement porteur de développement durable. Il existe même des formes de développement régional qui sont manifestement non durables. En voici quelques rapides exemples. Les États charbonniers du Middlewest des États-Unis ont joué un rôle important dans la non-ratification du protocole de Kyoto par les États-Unis. La raison en est simple : ils voulaient préserver l'économie charbonnière de cette région qui représente une part significative du PIB régional, bien qu'elle soit désormais bien moins importante qu'elle ne le fût dans le passé ; l'influence politique de cette activité demeure néanmoins fortement enracinée. Un tel mode de développement régional, centré sur une activité dont les formes sont aujourd'hui incompatibles avec la prise en compte d'un grand enjeu planétaire n'est pas durable ; politiquement, les intérêts professionnels créés par cette activité sont devenus des obstacles à l'amélioration de la gouvernance internationale.

Autres exemples : les régions à mono-activité qui ont vécu pendant un temps sur l'exploitation d'une rente qu'ils ont dissipée, qu'il s'agisse d'exploitation forestière gérée comme une mine de bois, de terres que l'on irrigue en dépit des phénomènes de remontée des sels et de salinisation de sols, condamnant ces derniers à l'improductivité, ou d'une activité industrielle qui laisse derrière elle un désert écologique et économique après avoir épuisé les ressources locales.

Autre exemple : la Bretagne et son élevage porcin, cas bien connu de dégradation de l'environnement résultant de méthodes écologiquement insouciantes de « valorisation » des lisiers. Ce grand succès économique, à l'aune des niveaux de production, s'est obtenu au détriment des ressources en eau et de l'écosystème littoral et s'est traduit par des transferts de charges des exploitants de ces élevages vers les collectivités locales, les contribuables, les usagers de l'eau et les activités de valorisation de la qualité écologique et paysagère de l'espace breton. Or les crises successives qui affectent régulièrement la production porcine donnent à penser que, de façon cyclique, les prix ne sont même pas assez rémunérateurs pour assurer la durabilité économique de cette activité alors même que cette dernière n'assume pas ses coûts sociaux.

Restons quelques instants sur ce cas pour montrer les différentes options intellectuelles proposées pour représenter les exigences d'un développement durable.

Acceptons par convention d'appeler « capital » l'ensemble des capacités mobilisables par une société pour assurer son fonctionnement et son développement. Ce capital comprend bien évidemment le capital productif classique (machines, bâtiments, infrastructures physiques, etc.) ; il comprend également le capital humain (la formation, les compétences, le savoir faire de diverses origines). Il comprend enfin de nombreux éléments des systèmes naturels, ici traités comme un capital naturel, c'est-à-dire comme une entité dont les hommes doivent activement prendre en charge la reproduction dans le temps, c'est-à-dire lui appliquer le concept d'amortissement que l'on a su trouver pour le capital productif.

En reprenant les suggestions de Robert Solow (1993), théoricien de la croissance et prix Nobel d'économie, la traduction économique du développement durable s'énonce très simplement, sur le plan conceptuel, sous la forme d'une contrainte pesant sur le capital total par habitant ; fort de ses trois composantes et prenant en compte la croissance démographique, ce dernier doit être non décroissant dans le temps intergénérationnel. Pour cet auteur, l'important est qu'une société pourvoie à la reproduction de ses capacités à assurer son propre fonctionnement à travers le temps, en les renouvelant de façon élargie. Dans cette perspective, qualifiée dans la littérature de conception faible du développement durable, l'exploitation du capital naturel est la norme mais sa diminution ne peut être acceptable que dans la seule mesure où elle est compensée par la constitution d'un capital productif ou d'un capital humain pour parvenir à un bilan d'ensemble qui ne soit pas négatif. Demandons-nous alors ce qu'ont fait les Bretons de la rente tirée du capital naturel qu'ils ont exploité ? Ont-ils utilisé cette rente pour constituer un capital productif élargi et diversifié leur permettant d'envisager la pérennité de leur développement ou n'ont-ils fait qu'organiser une survie économique très provisoire en ne préparant pas les bases de la croissance future, voire même en les sapant ?

Une deuxième conception plus forte du développement durable demande certes la satisfaction de la première contrainte sur le capital total, mais en ajoute une seconde : le capital naturel doit lui-même être non décroissant dans le temps. À l'arrière-plan de l'énoncé de cette contrainte supplémentaire, il y a l'enjeu de la substituabilité ou de la non-substituabilité du capital naturel par du capital technique ou du capital humain. L'hypothèse est ici que cette substituabilité est foncièrement limitée et que la reproduction du capital naturel est une condition du développement à long terme des sociétés humaines. De ce point de vue, qu'ont fait les Bretons ? Dans quelle mesure ont-ils compensé la dégradation de la ressource en eau et de l'écosystème littoral de certaines communes par une amélioration significative et suffisante d'autres éléments de leur capital naturel ? On peut enfin se faire l'écho d'une conception encore plus exigeante qui demande en plus qu'à l'intérieur du capital naturel on limite la portée des phénomènes de compensation afin d'assurer la non-dégradation absolue d'un capital naturel critique, sorte de noyau dur que l'on ne doit en aucune circonstance sacrifier, quelles que soient les compensations et les substitutions proposées. Pour aller plus loin dans le droit fil de cette conception, il faudrait d'abord parvenir à identifier le capital naturel jugé critique dans cette région, reconstituer ce qu'était sa situation il y a quarante ans et décrire où il en est aujourd'hui.

On voit ici que les traductions économiques du développement durable proposent des directions générales assez claires pour le recueil de données et l'organisation du jugement sur la durabilité du développement régional réalisé ou projeté.

3. L'articulation d'une pluralité d'espaces de développement

Intéressons-nous à présent à la notion d'espace de développement, et réfléchissons aux implications de la recherche d'un développement plus autonome.

Il y a 25 ans, la grande question dont les chercheurs sur le développement régional débattaient était de savoir si le développement se produisait par en haut ou par en bas (Stohr, 1981). La réponse que je propose aujourd'hui pour le développement durable est : ni par en haut, ni par en bas, mais par le milieu ! Ce jeu de mots veut souligner deux idées : on ne peut pas penser le développement durable sans prendre en charge la dimension du milieu physique et écologique du développement ; à cet égard, je marquerai un écart entre les exigences du développement durable et les évolutions récentes et les théories qui insistent sur la seule notion de réseaux déterritorialisés ; ensuite, c'est par l'articulation des espaces de développement se déployant à différents niveaux territoriaux que le développement pourra être durable, et notamment échapper à une logique de court terme qui est celle de la mondialisation strictement marchande.

Un espace de développement est une notion à la fois sociale et géographique. Elle désigne l'espace social et physique dans lequel un projet de développement peut être formulé car cet espace intègre un ensemble de contraintes et de ressources tel que le projet en question puisse être viable et mené à bonne fin. À cet égard un espace de développement doit pouvoir être considéré comme à la fois un espace de problème et un espace de solution : espace de problème, car la définition de cet espace doit être telle qu'elle permette la prise de conscience des problèmes posés par le réel ; espace de solution, car les contours de l'espace doivent être tels que ce dernier abrite des ressources suffisantes en nombre et en variété et accessibles aux acteurs pour pouvoir résoudre les problèmes repérés. Il est des espaces marchands et des espaces non marchands. Même à l'intérieur de l'univers marchand, il existe différentes formes de compromis entre la logique de marché et d'autres formes sociales : la tradition, la logique industrielle, la logique civique, etc... pour me référer à des catégories bien connues (Boltanski et Thévenot, 1991). Pour conquérir une autonomie de développement vis-à-vis des lois d'airain de la concurrence mondialisée, les acteurs collectifs du développement doivent apprendre à jouer de manière subtile de cette pluralité d'espaces de développement, à laquelle est attachée une certaine autonomie de projet et de régulation, et de l'opacité relative qu'elle permet d'établir au regard de l'extérieur. De même chaque acteur individuel, chaque entité économique doit savoir jouer de la pluralité des espaces de développement dans lequel il inscrit ses actions. C'est ainsi qu'il atteindra un état de résilience de sa position économique. Il en va de même pour le développement saisi au niveau régional. Si développement régional il doit y avoir, c'est en assumant ce rôle d'émergence de logiques économiques et sociales autonomes trouvant leur assise dans une densité d'interactions entre les projets et les activités inscrites dans le territoire régional et dans une intégration des dimensions marchandes et non marchandes, économiques et sociales de ces activités.

De ce point de vue, il y a une convergence entre la recherche d'un développement durable pour un pays comme la France ou pour l'entité européenne, et l'émergence de régions qui ne soient pas seulement des entités administratives mais également des entités économiques intégrant le système des activités de leur territoire : il faut une densité suffisante de projets complémentaires d'interaction et de synergie au sein de l'économie régionale pour

que s'affirme une résistance collective souple à des pressions ou mouvements qui viennent d'ailleurs.

Cette convergence de principe conduit néanmoins à soulever différentes questions. Qu'y a-t-il vraiment dans le panier intégré à l'échelle régional ? Les questions prises en compte ne doivent pas faire oublier les questions reléguées. Quels sont les liens entre les projets, quelle est leur insertion dans le territoire, quelles places sont données aux ressources locales et en quoi les projets proposés servent-ils leur valorisation, mais aussi leur renouvellement et leur préservation ? Ces questions visent à tester la viabilité interne du développement régional. D'autres questions portent sur le rapport de la région avec le reste du monde : autres régions, l'entité France, l'entité européenne, etc. C'est que nous savons de la théorie des systèmes auto-organiseurs (Godard, 1984a) que toute logique de constitution d'une entité autonome définit certes un espace d'auto-reproduction mais en même temps un espace d'externalisation¹ active et d'exploitation prédatrice de l'environnement de ce système. Aussi, plus les régions seront autonomes dans leur fonctionnement économique, plus elles parviendront à donner une expression politique à cette autonomie acquise, plus elles seront enclines à externaliser de façon active des dimensions importantes pour la viabilité soit des espaces infra-régionaux soit des espaces supra-régionaux. Cette tendance pourra être d'autant plus prégnante que les régions sont mises en concurrence pour leur développement dans le contexte d'un affaiblissement ou d'un désengagement relatif des Etats, ce qui tend à placer directement les régions face à l'Europe et à la mondialisation.

Du point de vue du développement durable, la conclusion est simple. Plus les espaces régionaux et locaux de développement sont en mesure de faire preuve d'autonomie, plus s'affirmera le besoin que les entités de niveau territorial supérieur manifestent leurs propres contraintes, exigences et projets au moyen d'incitations puissantes, par exemple pour faire valoir des exigences de solidarité étendue et faire reconnaître leurs propres priorités. L'intégration du développement durable entre les différentes échelles sera donc a priori tendue, sinon fortement conflictuelle. Elle mettra en jeu des logiques autonomes distinctes et c'est ce conflit de logiques qui gagnerait à être institutionnellement organisé afin de le contenir, de le policer et de lui trouver, autant que possible, par l'innovation, des issues permettant à chacun d'avancer dans la réalisation de ses projets.

Dans une perspective de ce type, une décentralisation qui se ferait dans le vide des repères donnés par l'Etat central ou par la gouvernance européenne, qui s'appuierait en quelque sorte sur l'affaiblissement des instances territoriales supérieures, pourrait bien mener au pire. Le développement durable à l'échelle régionale ne saurait donc se concevoir autrement que comme une articulation d'espaces de développement qui assure la rencontre et l'harmonisation des logiques descendante et ascendante. Le principe de subsidiarité ne doit pas devenir l'alibi d'un NIMBY généralisé.

¹ La notion d'externalisation employée ici désigne le processus actif par lequel un système rejette la prise en charge régulière de la reproduction de telle ou telle composante de son fonctionnement. La composante externalisée participe alors de l'environnement de ce système, cet extérieur tenu pour un donné que le système contribue néanmoins à façonner indirectement par son action et auquel il doit s'adapter pour survivre et se développer.

4. Esquisses pratiques

Présentons à présent diverses illustrations permettant de donner l'intuition des solutions à promouvoir. Considérons d'abord le cas emblématique du problème climatique planétaire. Un protocole a été signé à Kyoto en 1997 par une majorité d'Etats, mais seuls certains Etats industriels ont à respecter des engagements quantitatifs contraignants en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). L'Europe s'est engagée sur une réduction de 8% des émissions de six gaz, dont le gaz carbonique et le méthane, en 2008-2012 par rapport à 1990, année de référence. Depuis lors l'Etat français a présenté différents « plans climat » comportant la formulation d'objectifs et l'identification de certaines mesures². L'objectif du pays est la stabilisation de ses émissions. Nous savons que sans mesures politiques nouvelles, il pourrait aisément y avoir 10 % d'émissions en trop à l'horizon indiqué. On sait aussi que les transports dans notre pays représentent un peu moins de 30% des émissions totales de GES et 45% des émissions directes et indirectes (raffinage pétrolier) d'origine énergétique. Le problème majeur pour la France est donc celui de la maîtrise des émissions des transports.

Pour y parvenir, il faudrait, ici comme ailleurs, agir à la fois sur l'offre et sur la demande. Il faudrait oser promouvoir l'idée d'une maîtrise de la demande de transport, contre l'idée que la mobilité maximale est synonyme de liberté et que la liberté ne doit connaître aucune limite. Toutes ces données ne concernent encore que la période 2008-2012. A l'horizon 2050, les plus hautes autorités publiques (Premier ministre et Président de la République), rejoignant d'autres éminentes déclarations de responsables gouvernementaux d'autres pays comme le Royaume Uni, ont affirmé que l'objectif fixé à notre pays est de diviser par quatre les émissions de GES par rapport à 1990, alors que la tendance spontanée à cette échéance serait de les multiplier par deux. En pratique cela signifie qu'il convient d'envisager une réduction par huit de ces émissions. Principal GES, le CO₂ est pour le moment un produit fatal³ de la consommation d'énergie fossile. C'est donc une mutation en profondeur de tout le système énergétique que le pays tout entier doit affronter et qu'il se doit de préparer activement.

Qui peut imaginer que cela pourra se faire sans installer de solides courroies de transmission pour diffuser les incitations requises à l'ensemble des territoires ? Or, curieusement quand on regarde les contrats de plans qui ont été passés entre l'Etat et les Régions, les schémas de service, les plans de déplacements urbains, etc., tous documents qui insèrent leurs actions au moins à un horizon de dix ans, on constate une absence quasi-générale de prise en compte de la contrainte carbone et de la question climatique. On est face à une situation sidérante de coupure entre un Etat qui prend des engagements internationaux et affirme des objectifs d'une portée considérable, mais qui ne s'organise pas

² Le plan climat le plus récent a été rendu public en juillet 2004. Quant au plan national d'affectation de quotas de CO₂ prenant place dans le cadre de la directive européenne créant un marché européen de quotas de CO₂ pour les sources fixes grosses émettrices des secteurs de l'industrie et de l'énergie, sa version finale a été rendue publique en janvier 2005 après plusieurs évolutions résultant de la consultation du public et des échanges avec la Commission européenne ; voir Godard (2005a).

³ Certains escomptent que d'ici quelques décennies la technologie de la séquestration du carbone au sortir des centrales thermiques permettra de ne pas rejeter le CO₂ dans l'atmosphère mais de le stocker dans d'anciens réservoirs de gaz ou des mines de sel. Le tout demanderait la construction d'un réseau de pipelines d'un nouveau genre qui doublerait les réseaux existants.

en interne pour faire en sorte que les objectifs et contraintes correspondants soient relayés dans l'ensemble des territoires. Ici le pied gauche ignore ce que fait la main droite.

Comment organiser la prise en charge institutionnelle de questions de ce type ? Voici un premier repère simple. Que les décisions soient prises au niveau auquel se déploie la majeure partie de leurs conséquences. Par exemple, lorsqu'il s'agit de discuter de l'implantation d'une centrale nucléaire, l'espace de déploiement des conséquences effectives et potentielles de cette centrale n'est pas la commune sur le territoire de laquelle elle est implantée. Il serait aberrant du point de vue de l'efficacité et de la logique de décision collective que l'on remette à une délibération communale le soin d'apprécier si oui ou non un site de stockage des déchets nucléaires profond doit être aménagé ou pas sur son territoire ; cela ne serait pas non plus un progrès pour la démocratie. Cela ne veut pas dire que les responsables de la décision doivent ignorer le point de vue de ladite commune, mais qu'une discussion doit être organisée au bon niveau territorial sur cette décision en prenant en compte la pluralité des points de vue représentés et associés aux différentes échelles concernées. De même l'engagement d'essais d'OGM en plein champ qui auraient une finalité de recherche sur les possibles incidences écologiques et respecteraient les exigences du principe de précaution⁴ ne peut pas relever de la décision de la commune d'accueil, ni même d'un conseil régional puisqu'il s'agit d'un programme de recherche à portée nationale ; de toute façon l'espace des conséquences attendues du point de vue des connaissances se situe au moins au niveau de l'ensemble national. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas associer les collectivités territoriales à la préparation et à la mise en œuvre des choix, cela veut dire que la décision *in fine* ne peut pas leur appartenir.

Nous avons évoqué plus haut les problèmes de transport, sans encore proposer une manière de les aborder. Je suggère donc qu'une réflexion soit engagée autour des lignes suivantes. Le pays tout entier est soumis à un quota d'émissions de GES, tout en pouvant procéder à des échanges internationaux avec d'autres pays ayant pareillement admis des restrictions quantitatives. Pourquoi ne pas allouer une partie de ce quota national au secteur des transports terrestres et la diviser entre les 22 régions françaises, à charge pour ces dernières de faire en sorte que le quota régional imparti soit respecté, ou bien de se procurer les droits d'émission manquants sur le marché. À elles de mettre en place les incitations de différentes natures vis-à-vis des communautés urbaines, des autorités régionales ou locales de transport, des grands pôles d'activités générateurs de transports (industries, centres commerciaux) pour orienter les choix de chacun à l'économie de GES. Au total certaines régions ne prendront pas les moyens de maîtriser leurs émissions et devront acheter des quotas qu'elles auront à financer par l'impôt, d'autres seront énergiques dans la politique d'économie des GES et pourront dégager des ressources financières supplémentaires obtenues par la revente de quotas inutilisés ; ces ressources pourront contribuer au financement des incitations à une meilleure maîtrise des émissions au niveau local. Il ne s'agit encore que d'une esquisse de schéma d'organisation, mais la promotion du développement durable nous enjoint d'avancer vers des systèmes de ce genre. Il faut pour cela d'abord approfondir les travaux de prospective institutionnelle.

⁴ Ne recommandant pas l'abstention devant tout risque possible, le principe de précaution ne dresse aucune barrière de principe à la réalisation d'essais de plein champ pour des cultures d'OGM (Godard et al., 2002 ; Godard, 2005b). Encore faut-il que les essais soient justifiés du point de vue des connaissances recherchées et que les mesures de suivi adoptées permettent de les considérer comme raisonnablement sûrs au regard des hypothèses de risques.

Une telle orientation pour articuler les engagements et les logiques prévalant à différents niveaux territoriaux est d'autant plus nécessaire que les systèmes de transport sont jusqu'ici restés, au regard du problème posé, à l'abri de toute mesure politique, si ce n'est la négociation d'engagements volontaires de la part des constructeurs automobiles européens visant à réduire les consommations unitaires des voitures neuves mises en circulation à partir de 2008. Dans le passé, les stratégies misant sur le progrès technique de la motorisation des véhicules a toujours eu un effet qui, bien que non négligeable, se trouvait toujours dépassé par d'autres facteurs comme l'augmentation du parc, la montée en gamme ou la croissance de l'usage des véhicules favorisée jusqu'en 2003 par la baisse objective du prix des carburants payés, du fait à la fois de la suppression d'impôts comme la vignette automobile et la diesélisation du parc de véhicules neufs. En dépit de tous les progrès techniques, les émissions totales de GES des transports ont connu une forte croissance dans les trente dernières années.

Dernier exemple. Au nom de la solidarité territoriale, on a mis en place des mécanismes puissants de péréquation tarifaire dans des domaines comme la fourniture d'électricité et d'eau, ceci au profit des zones rurales et des professions agricoles. La conception de ces mécanismes est telle qu'ils servent objectivement la constitution de rentes technologiques pour certains producteurs ou le maintien de comportements gaspilleurs de ressources alors qu'il conviendrait au contraire d'inciter à l'économie des ressources. Pourquoi faudrait-il développer dans les coins les plus reculés de France une distribution d'électricité par réseau extrêmement coûteuse, alors qu'on devrait voir dans les zones à la population peu dense ou présentant des difficultés d'accès particulières des niches de développement pour des énergies alternatives décentralisées et autonomes ? C'est la politique d'innovation du pays qui se trouve ainsi freinée par des mécanismes où de bonnes intentions abritent finalement le conservatisme des techniques et des intérêts. Il est certainement possible de promouvoir la solidarité territoriale que souhaite la nation en recherchant des mécanismes qui assurent la séparation de l'exercice de la solidarité (un transfert de revenus et de capacités) et les choix technologiques. L'innovation « durable » passe en effet par le développement d'une concurrence technologique suffisante, une fois cette dernière correctement orientée par le système de prix ; le développement durable suppose donc de remettre en cause les avantages acquis et les rentes des technologies dépassées ou devenues inadaptées, et non pas d'abaisser par divers artifices les contraintes et incitations déduits des objectifs de développement durable.

Dans le domaine de l'accès à l'eau, la profession agricole a été quasiment exonérée de tout paiement de redevances tant pour l'usage de l'eau que pour sa pollution, ce qui conduit à faire peser une charge non proportionnelle sur les ménages urbains, jusqu'à présent peu organisés en lobbies et peu entendus en dépit des coups d'éclat judiciaires de telle ou telle association régionale de défense des usagers ou de protection de l'environnement. Le projet de loi adopté au printemps 2005 par l'Assemblée nationale et le Sénat ne modifie rien à cette situation alors même que, peu de temps auparavant, le Congrès avait voté l'adoption d'une Charte de l'environnement à valeur constitutionnelle faisant du développement durable l'objectif que les politiques publiques devaient poursuivre. L'argument le plus fréquent à cet égard est de très mauvaise qualité. Il consiste à dire : il est possible que certains agriculteurs polluent un peu, mais par ailleurs, la profession agricole entretient les paysages et le milieu rural tout entier, l'empêchant de se transformer en friches hostiles à l'homme ; donc, dans l'ensemble, les deux contributions externes, la positive et la négative,

se compensent. Cette manière de raisonner revient à confondre bilans financiers et structures d'incitation économique. Le bilan financier peut bien être équilibré au total, cela ne l'empêche pas de pouvoir abriter un double déficit des incitations : à produire davantage de biens collectifs locaux d'un côté et à réduire les atteintes à l'environnement ou la pression sur les ressources de l'autre côté. De façon idéale, il faudrait taxer les agriculteurs comme les autres pollueurs en fonction de leur contribution à la pollution, afin qu'ils modifient leurs usages des intrants et leurs choix techniques et, de l'autre côté, rémunérer davantage les activités positives identifiées auxquelles ils contribuent.

Une composante importante de toute politique de développement durable digne de ce nom, d'ailleurs constamment soulignée par l'OCDE, est de remettre à plat tous les systèmes existants de subvention, car beaucoup ont pour effet notable de contribuer très activement à la surexploitation des ressources et à la dégradation de l'environnement en soutenant des techniques et des productions qui ne sont pas viables au regard des critères du développement durable.

Conclusion

Le développement durable n'est pas un concept qui permet d'éviter de se confronter aux problèmes économiques et d'échapper aux contraintes de l'efficacité de l'action, même si les critères du jugement s'enrichissent sous sa bannière. On ne saurait néanmoins confondre l'activisme économique qui fait feu de tout bois en ignorant ses conséquences écologiques et sociales avec un développement durable raisonné dans ses équilibres.

Une des idées phares portées par le développement durable est celle de la recherche de l'intégration de l'action. Cette exigence a potentiellement des conséquences importantes pour la pratique politique et la gouvernance publique. Il est habituel de se plaindre de la sectorisation de l'action publique, des conflits qu'elle entraîne, de l'incapacité des services à se coordonner, etc. Il m'était apparu en étudiant cette question à un niveau régional que cette sectorisation, cette parcellisation des actions qui avait des effets négatifs pour leur efficacité et leur insertion territoriale étaient en fait fonctionnelles sur le plan de l'économie politique du mode de gouvernement (Godard, 1984b, 1986 ; Godard et Ceron, 1985). Diviser pour régner est quand même une vieille idée ! Entretenir des gestions sectorielles qui s'ignorent les unes les autres procure un double bénéfice politique pour les responsables : ces derniers sont placés en position d'arbitres, ce qui préserve la source de leur pouvoir vis à vis des services techniques et puis, pour ceux qui sont un peu plus tentés que les autres par la démagogie, cela permet de pratiquer cet art merveilleux consistant à tenir à chaque clientèle les propos qu'elle veut entendre, sans que les promesses diverses faites aux uns et aux autres aient à se confronter de façon précoce pour éprouver leur compatibilité. Naturellement, c'est ensuite dans la réalité que la confrontation a lieu, prenant ici la forme de problèmes demeurant à l'abandon, là de solutions retardées ou ailleurs d'actions qui se télescopent et nuisent à leur efficacité respective. En somme, si l'on veut réussir l'intégration du développement durable, il va falloir faire de la politique autrement. Le développement durable a besoin d'un mode de gouvernement reposant sur le parler-vrai, ne contournant pas les conflits et s'attachant à révéler les contradictions que recèle la réalité, non pour se complaire dans ce spectacle, mais pour concevoir des politiques intégrées susceptibles de les surmonter, au moins pour un

temps. Il y aura toujours besoin d'arbitrages mais d'arbitrages qui ne se satisfont pas de la gestion corporatiste des avantages distribués à droite et à gauche.

Par ailleurs, il y a lieu de distinguer au sein de la problématique du développement durable ce qui relève de la recherche et de l'expérimentation de nouveaux modèles plus durables de production, de consommation et d'aménagement et ce qui relève de l'évitement des situations et processus absolument non durables. Il est plus aisé de se faire une représentation assez concrète d'un développement non durable que d'un développement durable. Comme le propose Jacques Theys (2000), les deux objectifs conduisent à des conceptions de l'action et à des dispositifs institutionnels différents. Éviter les évolutions absolument non durables doit demeurer une responsabilité éminente de l'Etat, tandis que la promotion d'actions positives de développement durable, qui passe notamment par de nombreuses expérimentations, requiert la décentralisation et l'autonomie locale. Il appartient *in fine* aux régions, aux microrégions, aux pays et aux espaces locaux d'essayer de donner un contenu positif au développement durable en promouvant l'innovation économique et institutionnelle et en densifiant le tissu endogène d'interactions au sein du territoire, tout en reconnaissant et assumant les exigences du développement durable formulées à des niveaux plus élevés d'intégration territoriale.

Références bibliographiques

- Aydalot, P. (dir.) (1984), *Crise et espace*. Paris, Economica.
- Boltanski, L. et L. Thévenot, (1991). *De la justification. Essai sur les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard, (Coll. 'NRF-Les Essais').
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland) (1988), *Notre avenir à tous*. Montréal, Éditions du Fleuve.
- Godard, O. (1980), *Aspects institutionnels de la gestion intégrée des ressources naturelles et de l'environnement*. Paris, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme, (Coll. 'Un autre développement').
- Godard, O. (1982), « Décentralisation et planification du développement endogène », *Dossier de la FIPAD (Fondation pour un autre développement)* (32), novembre-décembre, Nyon (Suisse), pp. 3-16.
- Godard, O. (1984a), « Autonomie socio-économique et externalisation de l'environnement : la théorie néo-classique mise en perspective », *Économie appliquée*, **37**(2), pp. 315-345.
- Godard, O. (1984b), « Décentralisation et développement local en France », *Les Nouvelles de l'écodéveloppement*, (30), Paris, MSH, septembre, pp. 19-35.
- Godard, O. (1986), « Planification décentralisée et développement régional : quelques réflexions suscitées par l'expérience du Bureau méridional en Provence », *Correspondance municipale - Revue de l'ADELS* (265), février, pp. 30-37.
- Godard, O. (1994), « Le développement durable. Paysage intellectuel », *Natures-Sciences-Sociétés*, **2**(4), octobre, pp. 309-322.

- Godard, O. (1998), « L'écodéveloppement revisité », *Économies et sociétés*, 'Développement, croissance et progrès', série F. **36**(1), pp. 213-229.
- Godard, O. (2001), « Le développement durable et la recherche scientifique ou la difficile conciliation des logiques de l'action et de la connaissance », in M. Jollivet (dir.), *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*. Paris, Elsevier, (Coll. Environnement/ NSS), pp. 61-81.
- Godard, O. (2002), « L'inscription économique du développement durable », *Les Cahiers français*, « Enjeux et politiques de l'environnement », (306), La Documentation française, janvier-février, pp. 52-59.
- Godard, O. (2003), « Développement durable et principes de légitimité », *Information sur les Sciences Sociales - Social Science Information*, **42**(3), pp. 375-402.
- Godard, O. (2005a), « Politique de l'effet de serre – Une évaluation du plan français de quotas de CO2 », *Revue française d'économie*, **XIX**(4), avril.
- Godard, O. (2005b), « Le principe de précaution et la proportionnalité face à l'incertitude scientifique », in Conseil d'Etat, *Rapport public 2005 – Responsabilité et socialisation du risque*. Paris, La Documentation française, pp. 377-392.
- Godard, O. et J.-P. Ceron (1985), *Planification décentralisée et modes de développement – L'expérience du Bureau méridional de planification agricole en Provence*. Paris, Ed. de la Maison des science de l'Homme, (Coll. 'Un autre développement').
- Godard, O. J.-P. Ceron, K. Vinaver et S. Passaris (1985), « Le développement endogène et la différenciation des espaces de développement : une grille d'analyse pour le développement local », *Les Nouvelles de l'Ecodéveloppement*, Dossier 'Développement local', (35), Paris, MSH, décembre, pp. 24-43
- Godard, O., C. Henry, P. Lagadec, E. Michel-Kerjan (2002), *Traité des nouveaux risques. Précaution, crise, assurance*. Paris, Gallimard, Coll. 'Folio-Actuel 100'.
- Solow, R. (1993), « An almost practical step towards sustainability », *Resources Policy*, **19**(3), September, pp. 162-172.
- Stohr, W.B. (1981), *Development from Above or Below ? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries*. John Wiley & Sons.
- Theys, J. (2000), *Développement durable, villes et territoires – Innover et décloisonner pour anticiper les ruptures*, Notes du Centre de prospective et de veille scientifique (13), DRAST-METL, janvier.
- Zaccaï, E. (2002), *Le développement durable – Dynamique et constitution d'un projet*. Bruxelles, PIE Lang, collection 'EcoPolis 1'.
-

Symposium international
"Territoires et enjeux du développement régional"
Lyon, 9 - 11 mars 2005

Discussion de la conférence plénière de Olivier GODARD

par Amédée MOLLARD

UMR GAEL INRA UPMF et Unité PSDR de Grenoble

J'ai le grand plaisir d'ouvrir la discussion après la conférence d'Olivier Godard, d'autant plus que je suis en accord avec l'essentiel de ce qu'il vient de dire. J'ai donc pris le parti d'apporter plutôt des points d'approfondissement et de discussion, en essayant de toujours raccrocher les choses à la question du lien entre développement régional, territorial et durable. Je les regrouperai autour de quatre remarques.

1. A propos du terme de **développement durable**, Olivier Godard, au début de son exposé, a émis toutes les réserves habituelles sur le terme lui-même. Dans le résumé diffusé avec le programme, il disait que le développement durable était finalement une sorte de principe d'action au même titre que la liberté, l'équité ou le progrès. L'exposé de Robert Barbault a aussi évoqué ce matin la notion d'éco-développement, sorte d'ancêtre du développement durable, lancée en 1972 à la Conférence de Stockholm, par la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement, et popularisée en 1972¹ par Ignacy Sachs qu'Olivier Godard a fréquenté dès les débuts du CIRED². J'ai moi-même fait un cours intitulé "l'éco-développement territorial", car cette notion d'éco-développement me paraît plus explicite et plus claire, au moins intuitivement, que celle de développement durable compte tenu notamment du trouble que jettent les définitions multiples de ce terme que l'on rencontre bien souvent³. L'intérêt de la notion d'éco-développement, chez Ignacy Sachs, c'est qu'elle évoque une stratégie, et plus seulement un principe d'action. Ce concept se positionne par rapport à des éco-systèmes localisés (*éco-zones*) et une gestion des technologies adaptée aux ressources et aux potentialités des milieux naturels, qui permet de satisfaire les besoins fondamentaux des populations concernées et d'agir dans le sens de cet éco-développement. Une telle stratégie de développement est d'autant plus intéressante qu'elle pourrait être appliquée aux espaces ruraux où se côtoient activités agricoles et non agricoles. Les acteurs, les producteurs, sont à proximité d'un certain nombre de ressources naturelles et peuvent donc avoir des stratégies de développement localisées pour la gestion de ces ressources. Il serait intéressant de revenir aux écrits d'Ignacy Sachs car on y retrouverait sans doute de quoi alimenter la question de la relation entre développement régional et développement durable.

2. L'opposition entre le **"local"** et le **"global"** constitue la deuxième piste de réflexion que me suggère ce qu'a dit Olivier Godard. Elle a été ouverte dès le début de ce symposium par Alessandro Bonnano à qui nous avons demandé de cibler sa conférence sur ce thème. Le débat "local-global" évoque souvent une opposition classique entre des démarches par le haut (top down) ou par le bas (bottom up). Selon Olivier Godard, cela est sans doute plus

¹ Stratégies de l'éco-développement, Les éditions ouvrières, 1974

² Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement, laboratoire fondé en 1973, associé au CNRS qui dépend de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

³ 87 définitions ont été recensées par l'économiste Pezzey en 1989

complexe que cette opposition binaire puisque finalement les solutions à mettre en œuvre nécessitent plutôt des niveaux intermédiaires (le "milieu" nous a-t-il dit, dans les deux sens du mot). Je pense que l'on ne peut pas privilégier la gestion des ressources par le bas, en ne faisant que du "local", parce que l'intégration et la coordination de multiples gestions locales hétérogènes nuira à l'efficacité productive au niveau global. Mais on ne peut pas non plus adopter que des démarches globales, qui peuvent fort bien être contre-productives. On peut citer de nombreux exemples dans le champ des politiques agricoles, comme la taxe sur les engrais, qui fut longuement discutée en France à la fin des années 90, avant d'être ensuite abandonnée. Elle était conçue comme uniforme sur tout le territoire national, sans tenir compte des différences locales entre les conditions pédo-climatiques et les pratiques agricoles. Il était même dit que cette "simplicité" constituait un avantage qui permettait de diminuer les coûts de transaction. Or le c'est exactement le contraire qui a été démontré. En réalité, la nature particulière et spécifique des espaces et des territoires a fait germer peu à peu l'idée d'une "territorialisation des politiques publiques" qui peut engendrer des gains d'efficacité considérables par rapport à des politiques incitatives conçues de façon générique, uniforme et homogène.

3. Tout problème environnemental naît toujours localement, y compris le plus global, tel que le changement climatique. Cette troisième réflexion sur laquelle je débouche me tient à cœur, du fait de sa simplicité évidente. Les problèmes environnementaux ont toujours une origine locale, qu'ils soient liés à un seul ou à tout un ensemble d'acteurs. Bien sûr, ils ne sont pas toujours facilement identifiables, comme dans le cas des pollutions diffuses, ce qui est source de difficultés. Mais du seul fait que la perturbation des ressources environnementales a toujours une origine locale, cette échelle locale peut et doit être un lieu d'action privilégié pour y remédier. Bien entendu, il n'y a aucun raison que spontanément tous les acteurs locaux se mettent à corriger leur gestion des ressources, et pour agir efficacement il faut concevoir globalement ces dispositifs d'action au niveau local. Finalement, gérer de façon concertée et cohérente le développement durable implique de combiner toutes les échelles d'action, locales, régionales, nationales, européennes et mondiales. Le développement régional est bien évidemment un maillon indispensable et incontournable de cette grande chaîne d'interactions.

4. L'opposition dialectique entre le sectoriel et le territorial, constitue la dernière question que je voudrais évoquer. Cette tension est notamment très forte en agriculture, par exemple l'agriculture bretonne dont on a parlé hier avec Hervé Guyomard. Les difficultés actuelles de cette agriculture intensive ne sont pas le produit d'un développement régional, mais d'un développement européen voire mondial, dans la mesure où les prix, et toutes les règles de la production qui ont conduit les agriculteurs bretons à développer leurs fameux élevages intensifs, avicoles et porcins, résultent de processus qui ne sont surtout pas nés régionalement. Ils ont simplement été acceptés régionalement par les producteurs, sous l'impulsion des coopératives agricoles et des industries d'alimentation animale, etc. Aujourd'hui, on sait fort bien que la logique sectorielle qui a piloté le développement de ce type d'agriculture pendant plus de 40 ans est en discussion et en réexamen. Les processus de production se régionalisent, se territorialisent, même s'il existe toujours la toile de fond de la globalisation. Dans ce contexte, avec l'infléchissement des régulations européennes, notamment la montée du second pilier de la PAC et l'émergence de la conditionnalité environnementale, il y a aujourd'hui une très bonne opportunité de piloter l'agriculture différemment, en faisant entrer la région et les territoires dans la gestion du développement durable et en concevant des politiques environnementales vraiment régionales.