

Extrait de :

COLLOQUE DE CERISY

Coordonné par Edith Heurgon

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

C'est enfin du bonheur !



l' aube
essai

Entre global et local : le développement durable face à la question territoriale

Daniel BEHAR

Il est communément admis que l'approche locale constitue une entrée privilégiée pour progresser dans le sens du développement durable. La proximité apparaît en effet comme un gage pragmatique de transversalité pour mettre en oeuvre de façon globale les principes du développement durable. En ce sens, l'approche locale est en quelque sorte garante de la construction progressive, incrémentale, du développement durable planétaire.

Ce postulat quant à la pertinence et à l'intérêt des approches localisées du développement durable justifie le souci d'y impliquer les entreprises: leur volonté affichée de contribuer au développement durable trouve là un champ d'application concret. Le local apparaît ainsi comme le facilitateur d'une convergence privé/public autour de la perspective du développement durable.

On veut pourtant ici mettre en débat ce postulat en soulignant combien l'application locale des principes généraux du développement durable n'est pas pour autant mécaniquement productive d'un développement local « durable ». Elle tend davantage à mettre en évidence une certaine aporie: celle des contradictions existant — en termes de développement durable — entre les échelles de territoire.

Si l'on suit cette hypothèse, par contrecoup, l'implication des entreprises dans ces démarches localisées aurait moins pour finalité leur contribution à la construction pragmatique et consensuelle du développement durable planétaire que la coproduction de stratégies partagées, et différenciées selon les territoires, pour le développement durable local.

À l'appui de cette hypothèse, on commencera par porter un regard critique sur les démarches consistant à transposer localement les principes généraux du développement durable, pour ensuite argumenter les tensions à l'œuvre entre les échelles du développement durable, et enfin esquisser les conditions de coproduction de stratégies locales de développement durable entre entreprises et acteurs territoriaux.

Les illusions de la transposition locale des principes du développement durable

À première vue, les relations entre entreprises et territoires relèvent au mieux de l'indifférence, au pire de l'antagonisme. Guidées par le marché, les entreprises entretiendraient un rapport extensif au territoire, fondé sur l'exploitation momentanée de la ressource qu'il constitue et dans la durée, sur un « butinage » territorial que symbolise la rhétorique des délocalisations.

À cette vision caricaturale d'une contradiction essentielle entre entreprises et territoires, s'oppose depuis quelque temps un constat inverse: l'engagement de démarches volontaires dans la perspective (lu développement durable serait à même de fonder un consensus ou, à tout le moins, une convergence entre entreprises et territoires. Il est vrai qu'à l'examen des démarches et productions labellisées « développement durable », celles des territoires (agendas 21 locaux) comme celles des entreprises (responsabilité sociale et environnementale — RSE), cette hypothèse semble se vérifier, tant ces démarches paraissent similaires. Leur convergence se manifeste selon trois registres.

En premier lieu, les unes et les autres se présentent comme un collage entre un ensemble d'injonctions morales d'ordre général et un catalogue d'actions normées et vertueuses.

Ainsi, les agendas 21 locaux débutent-ils généralement par l'affichage de grands principes et de « valeurs » (la solidarité, le vivre ensemble, le développement raisonné...) et sont structurés autour d'un ensemble d'engagements concrets, thématiques, précisément dénombrés et datés. De la même façon, les documents produits par les entreprises à l'occasion des démarches labellisées « RSE » combinent l'énonciation de « chartes éthiques » et l'énumération de critères sociaux et environnementaux que l'entreprise s'engage à respecter et dont le caractère précis et concret autorisera le suivi sous forme de notations.

Ce parallélisme des formes exprime d'autant plus une convergence entre entreprises et territoires que, du côté des territoires, ces démarches sont systématiquement « déterritorialisées », se dégageant de leur contexte tant géographique qu'institutionnel. Autrement dit, les agendas 21 locaux présentent cette surprenante caractéristique commune de laisser ignorer qui parle (quelle institution?) et d'où il parle (quel territoire?). Cela conduit à la production, sur l'ensemble du territoire national, pour des villes, comme pour des départements ou des régions, d'agendas 21 locaux étrangement interchangeables. Tous se réfèrent aux mêmes valeurs de préservation des ressources, de société sûre et solidaire, de mixité sociale, et de développement raisonné. Tous alignent peu ou prou les mêmes engagements thématiques: la production de « quartiers durables » et de constructions au label « haute qualité environnementale » (HQE), en matière d'aménagement et d'urbanisme, la promotion des modes de « déplacements doux » dans le domaine des transports, la priorité à l'économie solidaire et à l'insertion en matière de développement économique, la lutte contre les nuisances et la préservation des ressources dans le domaine environnemental et enfin les achats écoresponsables et la coopération Nord-Sud pour manifester leur ouverture au monde.

Autrement dit, et c'est là le troisième point de convergence, le développement durable apparaît comme un ensemble de principes de niveau planétaire, a-contextualisés, que chacun a la responsabilité de transposer « mécaniquement », à son niveau pour les territoires, ou dans son champ d'action pour les entreprises. Plus particulièrement, pour ce qui concerne les territoires, au travers des agendas 21 locaux, le local n'a pas de consistance propre, il constitue le simple support de la transposition d'un agenda 21 global énoncé par la déclaration de Rio de Janeiro de 1992.

S'il est incontestable que de telles démarches offrent l'intérêt de rapprocher entreprises et territoires, on peut en revanche faire le constat que cette convergence est en général sans grands effets.

Certes, ces approches du développement durable rendent possible la convergence entre entreprises et territoires: la tension – toujours présente en arrière-fond – entre a-territorialité des entreprises et localisme des collectivités territoriales est en quelque sorte contournée puisque ces dernières tendent, au travers de ces démarches, à s'affranchir de leur territorialité.

Mieux, cette convergence est ainsi non seulement rendue possible mais facile: puisque ni la nature ni la spécificité de chaque entreprise et de chaque territoire ne sont revisitées et mises en question à l'occasion de ces démarches, ces dernières tendent à fabriquer une intersection consensuelle entre entreprises et territoires, par création d'une « concession » où les uns et les autres peuvent d'autant mieux produire des actions en commun qu'elles n'engagent pas le cœur de leurs logiques respectives et donc de ce qui potentiellement fait problème entre entreprises et territoires.

C'est là la limite majeure de ces démarches: en postulant implicitement de la pertinence universelle de la stratégie globale de développement durable, et en faisant donc l'économie de l'énonciation de stratégies locales spécifiées au profit d'un catalogue d'actions passe-partout, on rend impossible une réflexion en situation quant aux compatibilités/incompatibilités entre la logique singulière de développement de chaque territoire, et les stratégies des entreprises, ce au détriment de leur contribution potentielle au développement local.

Les conflits d'échelle du développement durable

On l'a compris, le procès que l'on fait ici aux démarches locales de développement durable porte sur leur parti pris d'évitement de la question locale, d'assimilation du développement durable local au développement durable global.

On fait ici l'hypothèse inverse. D'une part, un dialogue substantiel et productif entre entreprises et territoires en matière de développement durable nécessite de prendre au sérieux la question locale. [...] autre part, si l'on peut considérer que le local constitue un « modèle réduit » des problèmes et

enjeux du global, il n'en demeure pas moins qu'une stratégie locale de développement durable n'est pas le reflet mécanique de la stratégie globale, et qu'à l'inverse la somme de démarches locales dites de développement durable ne conduit pas nécessairement à un développement durable global.

C'est le paradoxe du rapport entre le global et le local dans les sociétés contemporaines qui est à l'origine de cette double hypothèse. Plus le développement inédit des échanges et des mobilités conduit à une globalisation mondialisée, plus il renforce simultanément la consistance propre du local. Autrement dit, la mondialisation a pour corollaire paradoxal la montée en puissance des spécificités territoriales.

Si l'on s'en tient aux enjeux socioéconomiques, on sait depuis longtemps¹ que les moteurs du développement d'un Etat diffèrent de ceux d'un territoire local. Un Etat n'a, comme source de richesses, que sa capacité à produire et à exporter des biens et des services alors qu'un territoire local tire en plus sa richesse de sa capacité à « importer » des revenus (transferts sociaux, salaires publics...). Autrement dit, en simplifiant, au niveau national, seule la production génère de la richesse, alors qu'au niveau local production et consommation sont les deux moteurs du développement.

Cette représentation théorique de la différenciation des moteurs du développement selon les échelles territoriales avait peu d'incidence pratique tant que le potentiel de consommation d'un territoire était globalement proportionnel à sa capacité productive. A elle seule, cette dernière structurait les inégalités entre territoires et rendait équivalentes les logiques de développement du local et d'un Etat.

Il n'en est plus de même aujourd'hui avec l'accroissement des échanges et de la mobilité: capacité productive et consommation d'un territoire ne sont plus mécaniquement liées. Un territoire peut avoir un potentiel pour attirer des revenus et bénéficier des ressources de la consommation indépendamment de sa capacité productive. Dès lors, selon la combinaison possible de ces différentes sources de richesses, la diversité des modèles locaux de développement est démultipliée et surtout les logiques de développement du niveau local et du niveau national ne sont plus nécessairement associées. Leurs intérêts peuvent diverger. C'est ce que l'on observe aujourd'hui fréquemment. Les territoires locaux peuvent largement miser sur les mobilités des ménages pour tirer parti d'une attractivité résidentielle (tourisme, bi-résidents...).

Du point de vue local, une telle stratégie relève indiscutablement du développement durable, dans les trois sphères de l'économique, du social et de l'environnement. Sur le plan économique, elle compense le déficit productif historique de ces territoires (toute la France de l'Ouest); sur le plan social, cette logique de développement suscite la création d'un éventail large d'emplois de services et bénéficie donc à la cohésion sociale locale; sur le plan environnemental, cette attractivité résidentielle a pour condition impérative la protection des ressources et des paysages, la mise en valeur des produits du terroir...

Et pourtant, une telle stratégie, vertueuse localement, est à hauts risques pour le développement durable au niveau national. Si de telles stratégies locales se généralisaient — ce qu'on observe aujourd'hui peu ou prou —, on assisterait à une perte de productivité nationale, l'investissement dans cette voie n'ayant plus d'intérêt pour le local, à un creusement des inégalités sociales entre territoires, par sous-consommation dans les territoires encore productifs (ce qui a lieu aujourd'hui en Île-de-France) et à un accroissement de la consommation énergétique en raison du développement des déplacements ainsi induits. Ce qui est bon pour le développement durable local ne l'est pas nécessairement pour le développement durable national.

A un autre niveau, l'exemple de Paris et de l'Île-de-France suggère le même constat. Si on l'observe d'un point de vue local, le projet parisien peut incontestablement se revendiquer du développement durable. En l'analysant d'un point de vue francilien, la discussion est ouverte: refuser la densification de Paris pour l'accueil d'activités contribue-t-il au développement de l'emploi nécessaire aux Franciliens et à l'efficacité globale du marché du travail régional? Promouvoir les quartiers verts, les villages dans Paris garantit-il le droit à la ville de tous les Franciliens? Lutter contre l'omniprésence de l'automobile à Paris réduit-il ou accroît-il l'usage de la voiture en banlieue et au prix de quel impact global sur les pollutions?

¹ Cf. les travaux de L. Davezies, par exemple, « Temps de la production et temps de la consommation: les nouveaux aménageurs du territoire? », *Futuribles*, n° 295, mars 2004.

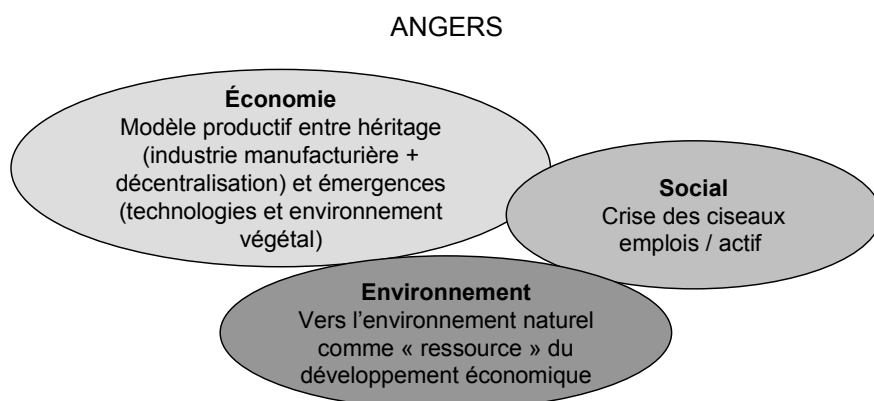
Sur tous les plans aujourd'hui les intérêts ne sont plus nécessairement convergents entre les échelles de territoires. La recherche du développement durable doit intégrer ces conflits d'intérêt entre le global et le local.

La coproduction de stratégies locales de développement durable

Il ressort de ce qui précède que l'on est aujourd'hui, en matière de stratégie de développement durable, confronté à une alternative que l'on simplifie ici à l'extrême: il s'agit soit d'appliquer localement les principes globaux du développement durable, cela probablement sans effet de maîtrise ou d'inflexion du modèle local de développement à l'oeuvre, soit de construire une stratégie singulière de développement durable local, au risque d'accentuer les conflits d'échelles. Dans ce second cas, concevoir le développement durable en situation nécessite donc en premier lieu de caractériser le modèle local de développement dans sa singularité, pour ensuite mettre en débat la stratégie la plus pertinente pour peser sur sa « durabilité » et pour enfin être en mesure d'interpeller concrètement les entreprises à propos de leur place, de leur contribution potentielle à cette stratégie.

Deux illustrations rapides peuvent permettre d'explicitier ce mode de construction de stratégies locales différenciées de développement durable. Dans le cas de l'agglomération angevine, on peut caractériser succinctement le modèle local du développement comme la conjonction entre, sur le plan économique, le basculement de l'appareil productif, de l'héritage (prégnance de l'industrie manufacturière et des établissements décentralisés lors des « trente glorieuses ») vers des potentialités émergentes (nouvelles technologies et environnement végétal), sur le plan environnemental, la prise en compte de ce dernier comme ressource pour le développement économique, et sur le plan social, par contrecoup, une crise des ciseaux difficile entre la structure des emplois et le profil des actifs.

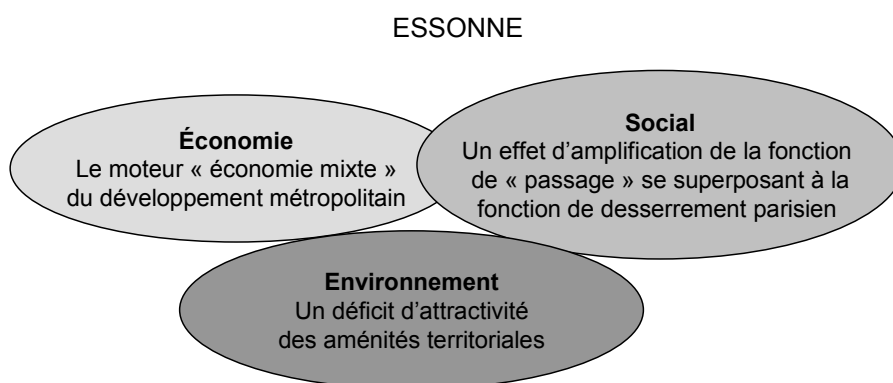
Face à un tel cas de figure, on peut considérer qu'une stratégie pertinente de développement durable consiste à accompagner et amplifier cette mutation du modèle local, ce en traitant la crise sociale des ciseaux et en facilitant la mobilisation raisonnée des ressources environnementales en offre productive. Dès lors qu'une stratégie locale de ce type est explicitée — celle-ci ou une autre —, l'interpellation des entreprises prend une tout autre envergure et va bien au-delà d'un catalogue d'engagements vertueux. Dans le cas évoqué, il s'agirait alors d'examiner leur capacité contributive à la résolution de la crise des ciseaux sur le plan social et de réfléchir, entre collectivités territoriales et entreprises, aux conditions de construction d'une coresponsabilité dans l'exploitation du bien commun.



Autre cas de figure, celui du département de l'Essonne; là aussi, de façon sommaire, on peut caractériser la singularité du modèle de développement de ce territoire. Sur le plan économique, il apparaît comme le moteur « mixte » du développement de la métropole francilienne, au travers du poids des investissements publics dans le domaine de la recherche, stimulant « de l'intérieur » les mécanismes du marché. Sur le plan social, ce département bascule d'une fonction historique d'accueil du desserrement parisien (deuxième couronne) vers un rôle plus banal en Île-de-France de passage des entreprises et des ménages, fonction de passage amplifiée en raison du déficit d'attractivité des

aménités territoriales (habitat, transports...). En regard de cette situation, une stratégie plausible de développement durable consisterait à parier sur la dynamique de l'économie mixte pour favoriser la cohésion sociale et territoriale. Sur la base d'une telle hypothèse stratégique, un ensemble d'interpellations vis-à-vis des entreprises peut être imaginé. Comment par exemple pourraient-elles amplifier et diversifier cette dynamique économique privé/public? Comment, entre entreprises et collectivités locales, cogérer la « volatilité » socioéconomique (mobilité des entreprises et des ménages) autour du principe de réversibilité ?

Ces illustrations – extrêmement sommaires et sans doute caricaturales – ont pour seule prétention de souligner combien les stratégies locales de développement durable, en s'attachant à mettre en cohérence, en situation, développement économique, cohésion sociale et protection des ressources environnementales, peuvent être diverses et à quel point il peut en découler des contributions différenciées des entreprises.



On a voulu ici mettre en évidence les deux façons possibles d'envisager les rapports qu'entretiennent développement durable et territoires. Soit on considère que le développement durable constitue un corpus universel de principes et d'actions qu'il s'agit de transposer au mieux aux différents niveaux et dans les différents domaines de la vie sociale. Soit on prend acte du fait que la durabilité du développement renvoie à la complexité des mécanismes de ce développement et notamment à la dislocation des emboîtements territoriaux, trait majeur des mutations contemporaines. Selon que l'on adopte l'une ou l'autre de ces perspectives, la place accordée au territoire dans la conception d'une stratégie de développement durable et dans le dialogue avec les entreprises sera radicalement différente. Dans le premier cas, le territoire est perçu comme un simple support de l'action collective, sans incidence majeure sur le contenu de cette dernière. Dans le second cas, le territoire est l'enjeu même de la définition de la stratégie de développement durable. Dans le premier cas, le territoire est considéré comme un facilitateur de la relation aux entreprises, en ce qu'il rend tangible une identité des discours des acteurs privés et publics. Dans l'autre cas, les enjeux territoriaux sont au coeur d'une interpellation réciproque entre entreprises et collectivités publiques.