

Développement durable et développement régional - Une approche systémique européenne

Ruggero Schleicher-Tappeser

EURES – Institut de recherches régionales en Europe, Freiburg, www.eures.de,
r.schleicher@eures.de

Introduction

Les fonds structurels européens sont un instrument de développement régional d'importance primordiale à l'échelle européenne. Vu l'importance des niveaux local et régional pour le développement durable, l'orientation des fonds dans cette direction devient une tâche de première priorité. Cette brève présentation a pour but de donner une introduction au concept de la durabilité dans ce contexte. Ce thème rencontre un intérêt croissant dans les divers pays de l'Union Européenne. La manière de l'approcher est assez différente, mais on peut constater des convergences intéressantes. Pour la politique de la Commission il sera important de trouver un langage commun et des approches flexibles qui peuvent être utilisées dans les circonstances variées des régions et des pays européens.

Développement durable: un concept ambitieux

La durabilité est un concept encore chatoyant et disputé entre le monde politique et le milieu scientifique. Depuis quelques années il a gagné un rôle de plus en plus important dans la politique européenne. Le concept essaye d'intégrer trois grandes discussions des dernières décennies:

- environnement
- politique internationale en matière de développement
- développement local

L'attractivité politique du concept consiste dans sa interprétabilité et dans son potentiel de consensus. Il naît sur le fond du déclin d'une vision de développement qui a duré deux siècles. Le concept de durabilité propose une vue plus systémique et intégrative, un nouveau modèle de développement.

Durabilité: une "idée régulatrice"

Au sommet de Rio en 1992 plus de cent pays ont décidé une déclaration avec 27 principes qui est la plus acceptée et aussi la plus large parmi les nombreuses définitions du développement durable. Depuis alors dans tout le monde on peut registrer des efforts croissants pour mettre en œuvre cette idée. Ils sont confrontés avec trois difficultés :

- Les applications du concept de durabilité sont tellement vastes que toute tentative de formulation de recommandations très concrètes amène facilement à de longues listes de propositions bien connues
- Toutes tentatives d'en déduire des prescriptions univoques ont échoué
- L'idée générale de la durabilité est interprétée différemment dans les différentes régions et cultures

La durabilité n'est donc pas une simple règle, mais une idée générale qui nécessite une interprétation. Elle est une "idée régulatrice" dans le sens de Kant - comme la liberté, la beauté ou la santé. La traduction en règles concrètes nécessite

- une interprétation raisonnée dans des procédures définies
- une prise en compte du contexte concret
- une appréciation d'éléments contradictoires

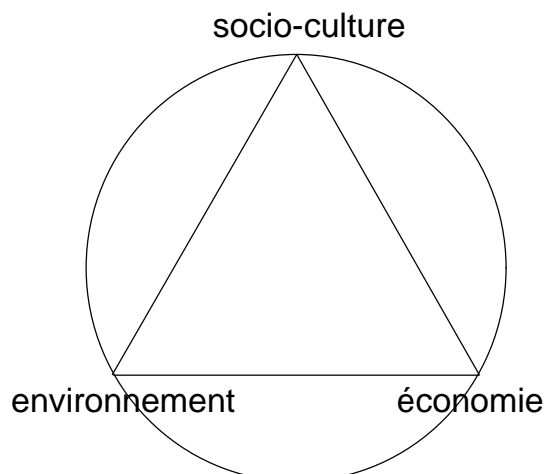
La longueur du chemin de la traduction des idées de la Révolution Françaises en normes et procédures collectives nous indique la difficulté de la tâche.

Développement durable: tendances dans le débat

Depuis Rio on assiste à deux tendances dans le débat sur la durabilité :

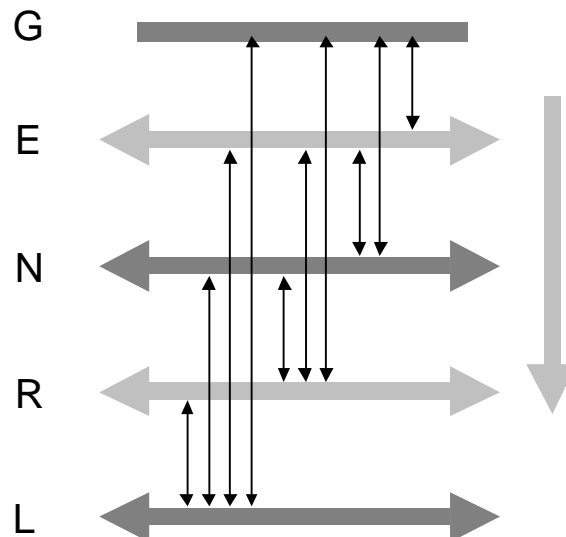
La dominance des questions de l'environnement fait place à une conception plus large.

Longtemps, surtout dans les pays fortement industrialisés, on a interprété le concept du développement durable avant tout comme une nouvelle approche dans la politique de l'environnement. Surtout après les difficultés économiques dans les dernières années une conception plus large est de plus en plus acceptée. L'économie et la socio-culture sont entendues comme des dimensions de la même importance pour la durabilité que l'environnement.



La discussion se déplace du niveau global au niveau régional et local

Dans l'effort de concrètement mettre en œuvre l'idée du développement durable, les niveaux régional et local ont gagné d'importance dans la discussion. Le niveau global est toujours très important, mais on s'est aperçu que la majorité des actions concrètes et surtout des actions innovatrices devra se réaliser sur place avec l'apport de acteurs locaux. Sans une prise en compte des situations spécifiques aux niveaux régional et local il semble difficile d'aborder la complexité de cette approche.



A la recherche d'une base de discussion commune

Le projet INSURED, un projet de recherche européen financé par la Commission Européenne¹, a essayé de développer un cadre de référence commun pour la discussion européenne sur le développement durable. Ce cadre devrait

- créer un langage commun
- fournir une grille qui permet de comparer les différentes positions
- déterminer les points de consensus
- combiner systématiquement les approches différentes

¹ « Instruments for Sustainable Regional Development ». Participants : EURES (DE), ÖAR (AT), SIASR (CH), SICA (IRL), SRS (IT). Voir R. Schleicher-Tappeser et al. (1998) : Instruments for Sustainable Regional Development, The INSURED Final Report, EURES, Freiburg.

Dix éléments de la durabilité

Il semble qu'on peut réduire toutes les approches de développement durable à trois questions élémentaires. Elles nous amènent à trois groupes d'éléments de la durabilité

Question: Que veut-on soutenir?

Dimensions de développement

1. dimension *environnementale*: respect de l'intégrité écologique et du patrimoine issu de l'action de l'homme
2. dimension *économique*: satisfaction des besoins des hommes par une utilisation efficace des ressources
3. dimension *socioculturelle*: conservation et développement du potentiel humain et social

Question: Comment prendre en compte des intérêts, des besoins et des opportunités différents?

Dimensions d'équité

4. équité sociale et entre les sexes (équité interpersonnelle)
5. équité interrégionale (équité spatiale)
6. équité entre les générations (équité intertemporelle)

Question: Quelles approches systémiques peuvent aider à résoudre ces problèmes?

Principes systémiques

7. diversité
8. subsidiarité
9. partenariat / réseaux
10. participation

Développement durable: le nouveaux défi

Au moins la moitié de ces éléments ne sont pas nouveaux. Il y a des politiques établies pour en tenir compte. Mais toutefois le concept de la durabilité représente un défi nouveau. Deux aspects semblent les plus importants :

- Intégrer les différentes dimensions
- Rester ouverts envers le futur
 - préserver potentialités et ressources
 - encourager les innovations nécessaires

Développement local/ régional et durabilité

Sur la base des considérations précédentes il semble de plus en plus important de réorienter les politiques du développement local et régional et de l'aménagement du territoire dans la direction d'un développement durable.

Dans la discussion sur le développement local on peut constater un triple changement de paradigme depuis les années soixante :

- développement exogène → développement endogène
- emplacement → développement
- facteurs de production → acteurs

En effet, ces changements sont compatibles avec le concept du développement durable.

La théorie et la pratique du développement local et régional sont très intéressants du point de vue d'un développement durable puisqu'ils ont toujours essayé d'intégrer les différentes dimensions du développement. La catégorie intégrante du développement régional - ou bien de l'aménagement du territoire - est l'espace. Ce n'est pas par hasard que la dimension de l'espace est devenue de plus en plus importante dans le contexte du développement durable.

Parallèlement à l'internationalisation croissante, dans les dernières années les régions ont gagné d'importance en tant que cadre d'orientation et source d'identité. Malgré la globalisation, on découvre des marges d'action considérables pour une politique de développement durable aux niveaux local et européen.

Subsidiarité

C'est le principe de la subsidiarité qui s'occupe des relations entre grandes et petites dimensions dans l'espace. Tout court, on pourrait dire qu'il demande que toutes les fonctions devraient être accomplies au niveau le plus bas où dans les dimensions les plus petites possibles. Une intervention de l'extérieur devrait intervenir seulement si cela vraiment aide à accomplir la fonction sans mettre trop en question l'autonomie du système. Dans les années passées le principe de la subsidiarité a surtout été discuté par rapport à la politique et l'administration, mais il a ses origines dans la doctrine sociale catholique. En effet, le principe de la subsidiarité peut être également appliqué à d'autres domaines:

- systèmes politiques
- cohésion sociale, aide solidaire
- systèmes techniques
- gestion des ressources.

En pratique on découvre que pour faciliter la gestion de problèmes complexes et pour éviter une centralisation contre-productive il n'est pas utile de concentrer toutes les responsabilités à un seul niveau. Pour chaque problème, chaque niveau devra avoir une certaine responsabilité qui correspond à ses possibilités.

Un exemple concret

Le système des dix éléments de la durabilité a été utilisé avec succès dans un projet de coopération entre sept régions européennes (Midi-Pyrénées, FR, coordination; Baden-Württemberg, DE; Emilia-Romagna, IT; Göteborg & Bohus, SE; Rhône-Alpes, FR; Vorarlberg AT; Wallonie BE) qui avait pour but un échange d'expérience en matière de développement durable (programme PACTE)². Le cadre développé par le projet INSURED a permis de trouver un langage commun, d'identifier des interprétations différentes et d'analyser en commun des projets pilotes.

Parmi les projets évalués en commun, un des plus intéressants était l'introduction d'une technologie de séchage solaire de fourrage dans la zone de Roquefort. Le projet était issu d'une coopération de chercheurs de l'université avec des acteurs locaux et a connu un vif succès auprès des agriculteurs de la zone. La technique du séchage solaire est surtout une alternative au stockage du fourrage en silos. Une analyse avec les dix éléments de durabilité a très vite mis en évidence des aspects qui n'étaient pas si clairs à l'origine : des avantages économiques (coûts réduits, moins de machines, bétail plus sain, qualité de fromage meilleure, perspectives d'exploitation dans des emplacements moins favorisés, demande supplémentaire pour l'artisanat local) sont étroitement liés à des avantages par rapport à l'environnement (diminution de la consommation d'énergie, exploitations moins intensives, valorisation des prairies naturelles, réduction des intrants, maintien du paysage) et des effets socioculturels (perspectives pour les jeunes de pouvoir rester sur leur ferme, rôles de travail plus équilibrés entre hommes et femmes, développement d'une association locale très active etc., renforcement de l'identité locale). Spécialement l'analyse avec les « principes systémiques » a fourni des résultats intéressants. La coopération avec plusieurs niveaux administratifs jusqu'à la Commission Européenne semble avoir été décisive pour le succès du projet.

Développement durable et fonds structurels

L'idée du développement durable ne se limite donc pas à vouloir éviter des effets négatifs, elle demande et aide la formulation constructive de stratégies, d'objectifs et de visions de développement.

Pour cela l'introduction de ces considérations et ces méthodes dans la gestion des fonds structurels nécessite une approche à plusieurs niveaux. Dans presque toutes les étapes, à partir du bilan de la situation, en passant par la programmation jusqu'au suivi des projets, le concept de la durabilité devrait se refléter en orientations concrètes. Sur la base de la structure standardisée des DOCUPs français on peut indiquer dans quelles étapes une telle orientation serait utile :

- **bilan de la situation**
 - problèmes
 - faiblesses
 - potentialités
- **évaluation des interventions précédentes**
- **stratégie**
 - axes prioritaires

² ARPE (1997) : Vers un Développement Durable : Expériences et Recommandations de sept Régions Européennes. Arpe, Toulouse.

- **interventions envisagées**
 - tableaux financiers
- **dispositions mise en œuvre**
- **mesures**
 - éligibilité des projets**
 - conditionnée par les règles des fonds
 - marge d'appréciation
- **cohérence avec politiques nationales**

Les tâches dans les différentes étapes sont assez différentes. Il s'agit donc de développer des méthodes, des procédures et des listes de critères appropriés pour permettre d'introduire le concept de durabilité dans chacune de ces étapes de programmation. Puisque l'idée de la durabilité nécessite d'être interprétée et ne permet pas de déduire des critères univoques tout simples à appliquer, la concertation et les méthodes d'évaluation qualitatives devront jouer un rôle important.

L'outil INSURED: évaluation et stratégie

Puisque toutes les expériences montrent que l'interprétation de la durabilité et les instruments nécessaires dépendent fortement du contexte, un des problèmes les plus importants est de tenir compte du contexte local spécifique d'une manière systématique et transparente. Ce contexte est en grande partie constitué par la dynamique sociale locale, par les mécanismes d'interaction et les capacités des acteurs. Le projet INSURED a développé un cadre pour la « gestion de la qualité » du développement régional durable qui en plus des dix éléments de la durabilité présentés en haut, se base sur 16 « facteurs sociaux régionaux » pour la description du potentiel régional et 6 « leviers de transformation » qui représentent des stratégies principales. Cet outil de gestion de qualité est utilisable dans le cadre de toutes les tâches de base dans la gestion d'un programme de développement.

