

LES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE HISTORIQUE

*Serge Antoine**

Dès ses débuts, dans les années soixante, la DATAR a fait, plus qu'on ne le pense, sa place à l'environnement, et a contribué grandement à la naissance du ministère de l'Environnement en 1971. Cette période de la DATAR est riche d'enseignements qui, remis à l'heure du "développement durable", politique adoptée par 180 chefs d'Etat et de gouvernement au Sommet de Rio en 1992, ont ouvert précocement les voies d'un "nouvel aménagement du territoire".

La DATAR dite "glorieuse" de la période du début – avec Olivier Guichard – a été, dès ses origines, interpellée par l'environnement et même par ce qu'on appelle aujourd'hui le "développement durable". On ne le sait pas assez. Dès ses débuts (1964) par exemple, la DATAR a été motrice pour la loi sur l'eau, et les livres blancs des agences de bassin ont été là des précurseurs pour exprimer une autre logique territoriale. Les parcs naturels régionaux ont pris, eux aussi, leur départ à la DATAR en 1965. Et c'est lors des premières études sur l'aménagement de FOS qu'on a épargné à la Camargue une autoroute littorale et un pont destructeur : ce ne sont là que trois exemples.

Les travaux de prospective, l'introduction du long terme (les recherches du Sesame) dans les réflexions mais aussi dans le quotidien de la DATAR ont été des bousculeurs plus importants qu'on ne pense dans une DATAR d'alors dont on aurait tort de penser qu'elle s'occupait surtout des infrastructures : la DATAR était, plus qu'on ne pense, en constante inquiétude et elle l'entretenait ; la problématique sociétale était au cœur du pain quotidien de la DATAR. Elle était même vigoureuse dans une société pourtant, à l'époque, insouciant.

Il ne faut donc pas s'étonner que la DATAR ait très largement contribué à la naissance de la politique de l'environnement en France et à la création du ministère de l'Environnement. Ceci se passe dans les années 69-70. En 1970, la note que j'adressais au Président Pompidou sur l'environnement avec celle de Jérôme Monod sur la prospective et sur les investissements américains eut une suite directe : une mission confiée à Louis Armand, un programme de mesures (les "100 mesures") confié à la DATAR et la création d'un Haut Comité : trois décisions du Premier Ministre d'alors, Jacques Chaban-Delmas. L'environnement prenait sa place dans les institutions en moins d'un an.

* Plan Bleu, Comité de l'Environnement du Conseil Régional d'Ile-de-France (Comité Français pour l'environnement).

Plus récemment, les années 80 ont marqué l'arrivée du "développement durable" comme bousculeur et médiateur entre l'environnement, entendu au sens large, et l'organisation de l'espace. Là, la DATAR n'a pas pris l'avance qu'elle aurait dû avoir.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : PLUS QU'UN CONCEPT

La décision politique de se référer désormais dans le monde au développement durable a été prise à plusieurs niveaux, à plusieurs échelles : celle des Nations Unies d'abord, lors de la Conférence mondiale où 175 chefs d'Etat ou de gouvernement l'ont adoptée (Agenda 21) ; celle de grands ensembles géopolitiques telle l'Europe mais aussi, par exemple, la Méditerranée ; en France où une Commission Nationale pour le développement durable est sur le point de se créer dans notre pays (M. Bernard Esambert a été appelé à la présider) ; à l'échelle régionale aussi et je rappelle que, le 15 octobre 1993, la Région Ile-de-France a voté l'inscription de toutes ses actions, désormais, dans une stratégie de développement durable ; à l'échelle municipale que le Sommet de Rio a précisément conviée à travailler en préparant des stratégies locales de développement durable : une centaine de villes dans le monde se sont mises à cet exercice et dans quelques mois se réuniront, à Aalborg au Danemark, les municipalités pionnières d'Europe.

Le problème, aujourd'hui, est de rechercher la manière de concevoir et de mettre en œuvre un nouvel aménagement du territoire. C'est donc un exercice pratique et, de ce fait, je m'attarderai peu à la définition du concept de développement durable.

Je dirai simplement que c'est un développement qui, dans la durée longue, ne déséquilibre ni les ressources – surtout non renouvelables – ni la survie du globe, ni les milieux, ni l'espace géographique à l'excès et qui prend en compte les données sociétales, les valeurs personnelles et collectives, l'emploi et la pauvreté. Le mot de "sustainable development" en anglais est meilleur que la traduction française, réductrice.

Ce concept prolonge et élargit le concept d'environnement, qu'il situe en amont de la stratégie économique et sociale ; ce qui change tout et évite qu'on ne le relègue à la fin du processus comme un "plus" qui vient après, un "supplément d'âme" ou une réserve de conservation pour 5 % des territoires alibis. C'est important pour ceux des environmentalistes qui acceptent l'ouverture et qui refusent, à la fois, "l'intégrisme fondamentaliste" ou le geste que l'on caricature en parlant de "mettre du persil sur une maquette..."

Mais le développement durable a d'autres vertus. C'est un "système bouclé" et non une somme de chapitres : l'eau, les déchets, l'atmosphère, etc. Le bouclage est essentiel, de même que les interrelations. C'est enfin autre chose qu'une norme ou un objectif décrété par les Etats ; il résulte d'une attention portée par l'ensemble de la société civile et de ses initiatives.

REVOIR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À LA LUMIÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le temps long

L'approche du développement durable relance l'intérêt des réflexes et des travaux sur le très long terme que l'on avait tendance à édulcorer depuis vingt ans. Le temps

long, c'est regarder l'avenir à des perspectives à 20, 50 ou 100 ans. Il nous faut travailler comme les Japonais le font, à l'horizon du siècle entier et de l'an 2100, au moins pour certains grands sujets. La population, l'espace, l'énergie, tout n'est pas justiciable du même horizon et il apparaît nécessaire de pratiquer la géométrie variable.

Cela veut dire en tout cas allonger l'horizon. Il y a trente ans, la DATAR n'hésitait pas à lancer des exercices à l'horizon 2050, c'est-à-dire avec un horizon prospectif de 80 ans !

Cela veut dire aussi ne pas cultiver, avec délice, des scénarios datés (à l'an 2015, 2025, etc.) et quitter la prospective "synchronique" pour la prospective "diachronique". En termes plus simples cela signifie travailler sur l'avenir par les cheminements et les stratégies de transition. Travailler sur le "comment" et sur les étapes plus que sur les images finales.

Cela veut dire enfin aider chaque collectivité à faire elle-même sa prospective et ne pas la conduire à ingurgiter un avenir moyen pour tous.

Cette réintroduction du temps long ne sera pas une œuvre facile. Mais nous jouons gagnant car, en tout cas, à l'échelle planétaire, l'apport des scientifiques sur l'état du monde, sur les climats et l'effet de serre, sur l'ozone ou sur les risques d'élévation du niveau de la mer, nous rendent sensibles à des évolutions très longues et encore incertaines (le "principe de précaution" a été adopté à Rio) et surtout à leurs répercussions dans la vie quotidienne : le CO₂ des villes par exemple, dû au trafic automobile, ou les risques de submersion ressentis par les responsables des deux tiers des îles du Pacifique.

Nous retrouverons ainsi peut-être des perceptions qui ont été celles des paysans que nous avons été et qui plantaient des arbres dont seuls quelquefois les petits-enfants voyaient les fruits et qui connaissaient ce que voulaient dire les relais de génération.

La gestion des ressources

L'attention aux ressources non renouvelables peut paraître plus instinctif, tant le Club de Rome a, il y a quelque vingt ans, produit son effet au risque d'être victime du systématisme de son message. Le livre "Limits of growth ?" a été hélas traduit en français par "Halte à la croissance".

Il faut réactualiser, à froid et calmement, la situation d'aujourd'hui car ce regard nous permet d'être moins crispés qu'on ne l'était alors sur quelques raréfactions imminentes. S'il est vrai qu'en trente ans, depuis la parution de "Limites à la croissance", l'échéance des réserves connues s'est allongée de plus de moitié, il nous faut nous garder de toute démobilitation et nous garder de ne parler que de pétrole. Car d'autres raréfactions apparaissent, que le Club de Rome n'avait pas perçues. L'eau en est un bon exemple. Cinq pays méditerranéens, bientôt sept, et, dans vingt ans, neuf consommeront plus d'eau qu'ils n'en ont en patrimoine. Dans le monde, dit le dernier rapport de la FAO, trente pays sont en danger.

Aux côtés des ressources mondiales, il y a également des réflexions à faire région par région, sur les matériaux (même de construction par exemple) ou sur les espaces tout simplement. L'espace est – j'y reviendrai – une ressource rare. Il nous faut apprendre (ou réapprendre) une gestion de l'espace rare. Avec le développement durable, l'aménagement du territoire va devoir se changer en "gestion du territoire". Il ne s'agit plus de "l'aménagement du territoire" mais du "ménagement du territoire".

Conservation et gestion des milieux

Plus proche de l'attention des écologistes est la conservation des milieux. Ce souci, en 25 ans, a fait de gros progrès en aménagement du territoire. On ne sait pas assez que, dans notre pays, quelque 9% de la surface du territoire sont protégés comme parcs nationaux, régionaux ou réserves ou encore comme espaces conservés par le Conservatoire du Littoral.

Ce qui pose encore problème ce n'est pas le principe de la conservation ni même la surface qu'on lui consacre mais la manière dont se fait la gestion.

Bien afficher l'échelle territoriale : il n'y a pas un modèle unique

Pour clarifier l'échelle territoriale ou géographique à laquelle nous travaillons, il est nécessaire d'aller plus loin dans la différenciation, entendue au sens de la spécificité territoriale des logiques de développement durable et d'environnement. Il ne faut pas hésiter à annoncer des logiques différenciées en fonction, par exemple, des montagnes, des grandes villes ou des zones humides et même à différencier la loi trop uniforme, les décrets et les règlements. A ne pas l'avoir fait pour les zones humides, un tiers d'entre elles a disparu depuis vingt ans. La maximisation de la diversité fait partie de la stratégie de développement durable. En Europe, déjà des modèles économiques et culturels de la diversité apparaissent. Ce plaidoyer pour "l'Europe de la diversité"¹ rejoint l'attitude actuelle des scientifiques (et des écologistes) pour la biodiversité. L'écologie au sens de son étymologie, c'est d'abord un rapport entre le vivant et son espace : il se décline in situ. Pour le vivant, l'échelle géographique est essentielle (le territoire des animaux, mais aussi l'endogénie des espèces).

Un deuxième point que j'évoquerai est celui de la multiappartenance. Il nous faut apprendre à travailler à des échelles multiples – mais non confondues. Ces échelles s'appellent ma ville, mon littoral, ma montagne, mon pays, ma nation, l'Europe, le monde.

La troisième idée enfin, est celle de lancer des expérimentations territoriales de développement durable. L'idée émise, en vue de Rio, à propos de la gestion de l'espace et des établissements humains, de lancer, un peu à la manière des parcs et réserves naturelles, des "aires pilotes de développement durable", commence à prendre corps.

Mieux coller à la réalité sociale

La dimension sociale est également l'une des composantes essentielle du développement durable et de l'aménagement du territoire. Cette dimension, je l'ai dit, a été très présente à la DATAR dans les années 60. Comment ne le serait-elle pas davantage aujourd'hui alors que nous ne sommes plus en situation de plein emploi et que les phénomènes de pauvreté nous interpellent directement ?

Ne pensons pas que le problème de l'emploi concerne seulement nos pays, les pays d'Europe, les pays dits "industrialisés". Certains pays du Sud, dont l'ampleur du pro-

blème est sans commune mesure avec celle de l'Europe (par exemple, d'ici 2030) le savent ; il faudra 148 millions d'emplois dans les pays riverains de la Méditerranée du Sud – du Maroc à la Turquie – pour faire face à l'arrivée des jeunes ; une dizaine de millions seulement en France, en Espagne, en Italie et en Grèce, au total ; ils vont devoir complètement innover sans même faire appel au partage du travail.

Il nous faut ainsi être davantage attentifs aux problèmes de l'emploi, à ceux des sociétés ; cela concerne tous les pays du monde d'après les rapports internationaux qui voient partout la croissance se faire avec contraction de l'emploi.

Il n'y a pas, côté DATAR, de réponse tout faite mais les voies sont diverses. Il faut d'abord se soucier de l'orientation des investissements vers les régions où l'équilibre de l'emploi a, pour une raison ou pour une autre, plongé. C'est la constante des politiques d'aménagement du territoire en France aussi bien qu'en Grande-Bretagne ou à l'échelle européenne. La "carte des aides" est là pour cela.

Mais il faut aussi trouver d'autres voies : celle du télétravail, encore que le volume ne sera pas considérable. Celle aussi des "emplois de proximité" (c'est autre chose que les services) dont dépend la qualité de ce que l'on appelle le cadre de vie ou la vie au quotidien : il ne s'agit pas seulement des emplois des collectivités locales mais des emplois dans la localité (le vrai problème étant d'éviter de considérer que ces emplois sont du ressort et du financement des autorités publiques). Celle aussi de la gestion des milieux au regard des possibilités d'emploi qu'elle ouvre. Il faut bien le dire, certains milieux sont peu gérés ou ne le sont pas du tout. C'est ce que Robert Poujade appelait, il y a vingt ans, "l'aménagement fin du territoire".

Dans un pays comme la France, quelque 200 000 emplois directs hors agriculture mais liés à elle peuvent être trouvés à mon avis en milieu rural. C'est peu mais n'est-ce pas au moins autant que ce que l'on appelle les "éco-industries" au sens strict de ce terme (en ne comptant pas l'eau, l'assainissement, les déchets).

La quatrième voie est celle du recyclage : elle pourrait être systématisée et, dans un pays comme le nôtre, procurer un emploi à quelque 100 000 à 200 000 personnes.

Le croisement de l'environnement et de l'aménagement du territoire, que certains pays comme la Tunisie ont la chance de voir regrouper sous le même portefeuille ministériel, est aujourd'hui, plus que jamais, un stimulant tonique.

Il s'agit de bien plus que d'un "aménagement vert". Le développement durable fournit une merveilleuse occasion pour un autre développement et un autre aménagement. Mais il a besoin, aujourd'hui, de plus de mécanismes et, en tout cas, de plus de mécaniciens que de récitants.