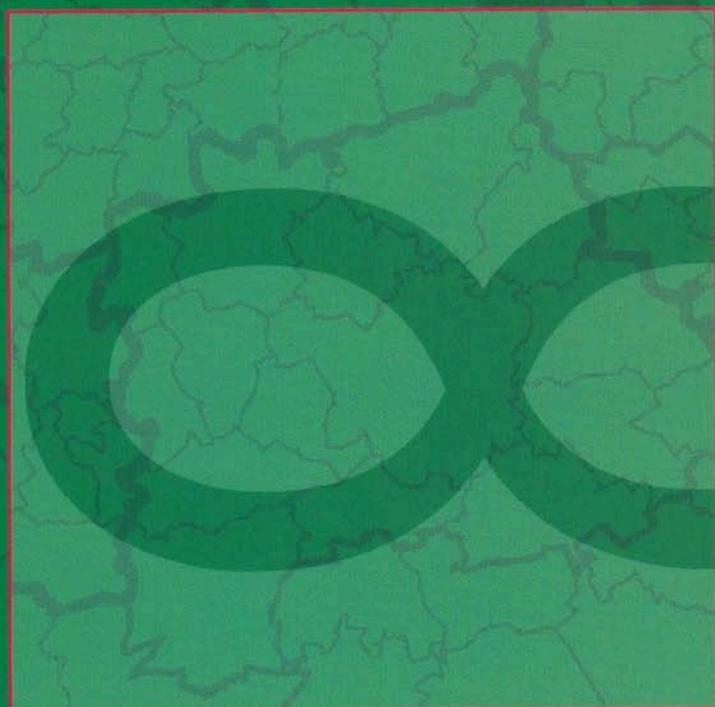


AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET ENVIRONNEMENT

EDITE PAR CHRISTIAN VANDERMOTTEN

# LE DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES



 EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES



EDITE PAR CHRISTIAN VANDERMOTTEN

# LE DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

Directeur de la collection  
«Aménagement du territoire et environnement»  
Christian Vandermotten

**Dans la même collection**

Histoire d'une forêt périurbaine : Soignes. 1822-1843.  
Sous la coupe de la Société générale,  
Michel Maziers, 1994

Planification et stratégies de développement dans les capitales européennes,  
édité par Christian Vandermotten, 1994

Le principe de précaution. Significations et conséquences,  
édité par Edwin Zaccàï et Jean Noël Missa, 2000

EDITE PAR CHRISTIAN VANDERMOTTEN

# LE DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

Publié avec le soutien de la Région de Bruxelles-Capitale

ISBN 2-8004-1300-X  
D/2002/0171/21

© 2002 by Editions de l'Université de Bruxelles  
Avenue Paul Héger 26 - 1000 Bruxelles (Belgique)  
EDITIONS@admin.ulb.ac.be  
<http://www.editions-universite-bruxelles.be>

Imprimé en Belgique

# Introduction

Ghislain GERON et Christian VANDERMOTTEN

L'Institut de gestion de l'environnement de l'Université libre de Bruxelles (IGEAT) a organisé les 7 et 8 décembre 2001 un colloque sur « le développement durable des territoires ». Ces travaux, qui ont permis la confrontation des vues des enseignants et chercheurs de l'IGEAT et celles d'autres scientifiques, constituent le fondement d'où est issu cet ouvrage.

## **Aménagement du territoire et gestion de l'environnement : une perspective intégrée et endogène, une option de durabilité**

Le thème du développement durable des territoires, associé à une insistance forte sur celui du développement régional et local, s'inscrit dans le contexte d'une triple évolution des conceptions, à savoir l'intégration des approches de l'aménagement du territoire et de la gestion de l'environnement, une perspective endogène et une option de durabilité.

Longtemps, l'aménagement du territoire a été conçu avant tout dans une perspective fonctionnaliste et technocratique. Il était vu comme la transcription sur un espace-plan des besoins de l'économie régionale, elle-même largement réduite à l'examen des conditions optimales d'attraction des investissements et de l'implantation soi-disant rationnelle des infrastructures et des hommes, producteurs et consommateurs de biens et de services. C'est qu'au sortir de la Seconde Guerre mondiale et durant les Trente Glorieuses, le projet consumériste qui allait être mis en œuvre partout en Europe faisait l'objet d'un très large consensus, tant dans les milieux politiques, financiers, syndicaux que dans ceux de la recherche. Quant à l'environnement, il était surtout envisagé dans une perspective naturaliste et conservationniste, défensive face aux empiétements de l'urbanisation croissante et du développement économique. Aujourd'hui, il s'agit au contraire d'intégrer les

deux dimensions de l'aménagement du territoire et de la gestion, plutôt que de la conservation, de l'environnement. Si ce dernier a toujours été un construit social, les interventions de la société sur l'environnement, sa marchandisation et sa privatisation ont maintenant radicalement changé de rythme et d'ordre de grandeur.

Dans les sociétés traditionnelles, les préoccupations de développement et de gestion de l'environnement étaient liées. Ces liaisons ont été mises à mal par la révolution industrielle et plus encore par les conséquences du fordisme et de la globalisation. Leur nécessaire réconciliation passe par une attention accrue portée au développement endogène. Ce concept ne signifie pas que seules les initiatives des PME et du capital local seraient porteuses de « bon » développement, dans une perspective mythique et « post-moderne » de repli sur soi. Il ne signifie pas non plus que l'échec de certaines reconversions par appel à des investissements extérieurs aidés par les pouvoirs publics, générateurs d'effets d'aubaine, imposerait de ne plus espérer que dans les projets de l'économie sociale ou dans des initiatives marginales, certes sympathiques et valorisantes pour ceux qui s'y investissent, voire utiles, mais bien peu susceptibles de relancer à eux seuls les quartiers et régions en difficulté. Développement endogène signifie plutôt l'appui sur la valorisation des ressources superstructurelles locales, du capital humain, qui est un amalgame complexe, dans un environnement physique donné, de la conscience sociale locale, d'attitudes socio-politiques, de réseaux de communication sociale, de la qualité des formations, une réalité bien plus difficile à saisir et surtout à modifier qu'une dotation en infrastructures. Mais l'insistance sur l'endogène est aussi ambiguë, parce qu'elle peut s'inscrire dans une perspective néolibérale égoïste de réduction des solidarités inter-régionales et des transferts régulés par l'Etat et encadrés par les structures de concertation sociale développées dans le contexte fordiste après la Seconde Guerre mondiale.

Enfin, l'option de durabilité impose l'application du principe de précaution : il s'agit d'éviter une consommation abusive des ressources, y compris celles du patrimoine matériel et immatériel, qui ne résulterait que d'une simple logique de profit financier maximal ou d'intérêt particulier. Le développement durable implique la valorisation sociale des individus plutôt que la recherche de la maximisation d'une croissance mesurée dans les seuls termes de référence monétaires de l'économie dominante.

Les considérations qui précèdent montrent dès l'abord que la perspective de développement durable des territoires, qui sous-tend les réflexions présentées dans ce volume, doit s'inscrire dans des projets d'acteurs, dans un projet « politique » et veiller à tout moment à relever les ambiguïtés des paradigmes de la « flexibilité » post-fordiste, voire même de certaines approches environnementalistes « pures ».

### **Recherche appliquée au service de la collectivité et éthique du chercheur**

Dans cette perspective, l'IGEAT s'est doté, au terme d'une réflexion collective, d'une charte épistémologique et éthique pour encadrer ses travaux et si besoin les distinguer d'autres recherches appliquées, en particulier celles menées avec leurs finalités propres en dehors des cadres universitaires. Dans une optique résolue de libre-examen, cette charte impose entre autres de conserver, même dans les recherches

les plus directement applicables, une exigence de totale indépendance dans le choix des thèmes et des méthodes de recherche et de tendre vers les objectifs suivants :

- développer une approche systémique et interdisciplinaire, ou mieux transdisciplinaire, transversale. La transversalité est un idéal difficile à atteindre, que ce soit à l'intérieur même de l'Université, dont le fonctionnement reste très fondé sur des logiques disciplinaires et facultaires, ou à l'extérieur de celle-ci, en particulier au sein des pouvoirs publics où les logiques sectorielles et budgétaires sont très difficiles à dépasser ;
- articuler engagement, application et vision critique. L'Université a en particulier à placer le politique face à ses responsabilités. Elle se doit de lui refuser la facilité du refuge derrière des solutions soi-disant nécessaires car imposées par « la technique » ou par « le *survey* » et dégagées par une recherche qui fonde en fait son analyse sur des prémisses telles que l'on ne pourrait arriver à d'autres conclusions. Celles-ci ne sont alors rien d'autre qu'une légitimation de choix déjà posés, au terme d'études alibis. Il s'agit au contraire d'exiger du politique qu'il explicite clairement et publiquement ses objectifs, à la suite de quoi le chercheur pourra lui en montrer les conséquences et implications et les proposer au débat. Peut-être une telle volonté d'engagement du chercheur peut-elle parfois conduire à des positions fortes ou dérangeantes, mais quelle serait la raison pour l'université de développer des missions d'aide à la collectivité, qui ne sont même pas toujours bien valorisées au sein même de l'institution, s'il ne s'agissait que de mener une simple politique de concurrence aux consultants privés, en se positionnant sur le même plan que ceux-ci ;
- mettre en évidence, et c'est une conséquence évidente de ce qui précède, l'importance du jeu et des intérêts des acteurs et leurs contradictions.

L'importance accordée par l'IGEAT à ces préoccupations épistémologiques et au positionnement du scientifique par rapport au public et aux décideurs dans un domaine aussi fondamental et sensible que le développement durable des territoires justifiait d'ouvrir cet ouvrage sur l'article d'Edwin Zaccai, environnementaliste et ingénieur, mais aussi philosophe, sur les questions de communication entre scientifiques, public et décideur.

Le cadre ainsi posé, il était évidemment impossible d'envisager dans le colloque et d'intégrer dans ce volume toutes les facettes de la problématique du développement durable des territoires.

### **La place de l'économie dans une vision systémique du développement durable des territoires**

Au-delà de l'article d'Edwin Zaccai, le plan de l'ouvrage articule les différentes contributions selon une logique que certains pourraient contester, ce qui est la caractéristique même d'une approche systémique. Ceux dont la sensibilité est plus naturaliste pourraient lui reprocher de s'ouvrir plutôt sur les aspects les plus économiques du développement territorial ; il ne s'agit pas là d'une prise de position qui renverrait aux démarches anciennes, évoquées au début de cette introduction, qui ne faisaient intervenir les actions environnementales que comme remèdes *a posteriori* aux dégâts causés par les logiques économiques dominantes. Il s'agit au contraire de

mettre en évidence que la finalité du développement humain global et durable sur les territoires est le méta-objectif ; celui-ci non seulement impose de prendre en compte les conséquences environnementales de tout projet, pour éventuellement en réduire les impacts négatifs, mais, bien plus, doit incorporer de manière intrinsèque les satisfactions environnementales et culturelles des populations concernées.

Le livre s'ouvre donc par une contribution de Georges Prévélakis, qui montre qu'à travers l'histoire le territoire a toujours été au centre de la vie sociale. Ceci impose de s'interroger sur la pertinence de ses représentations et de ses échelles et n'exclut pas qu'il puisse aussi être constitué de réseaux sans contiguïté spatiale. L'appropriation sociale et politique de leurs territoires par les populations est aujourd'hui pour celles-ci un enjeu renouvelé face à une globalisation qui est à la fois facteur de progrès mais aussi d'aliénation croissante, de perte d'identité, de déstabilisation et de développement non durable. Néanmoins, il peut aussi y avoir danger lorsque le territoire est remythifié dans une perspective idéologique identitaire, voire autoritaire, d'exclusion, destinée à camoufler la nature réelle des contradictions sociales.

Il s'agit donc de se placer sur le terrain de la lutte politique en faveur de la réappropriation démocratique des territoires par leurs habitants ; forcer le politique et les acteurs à l'explicitation de leurs objectifs permet d'éclairer, par le local, le global et les enjeux dont il est simultanément l'objet et le produit, de montrer la dialectique entre endogène et exogène, de développer les conditions pour un développement plus démocratique, moins aliénant et intégrant l'environnement, non comme une contrainte mais comme une composante intrinsèque – ce qui ne signifie pas immuable – du territoire socialisé et comme un atout patrimonial.

Il convient donc, comme le montre Guy Loinger, d'articuler prospective stratégique et développement durable sur des territoires qui représentent les champs pertinents pour les acteurs locaux, alors que ces derniers manquent souvent, par la force des choses, de perspective transversale, de vision globale et à long terme, de possibilités d'action en dehors des règles, des normes et des modèles imposés de manière uniforme par les autorités supérieures. Cela impose de renforcer, voire d'imposer, des méthodes d'évaluation à ce niveau. La sensibilisation au principe de précaution et à des pratiques de développement durable sur le terrain local implique aussi le droit à la diversité et à des politiques différenciées.

Une politique territorialisée de développement durable impose donc que les acteurs locaux puissent identifier les facteurs socio-économiques qui conditionneront l'avenir de leur région et intégrer leurs relations avec les autres échelons, pratiquer à tout moment le « changement d'échelle » (ce qui est bien plus qu'observer statiquement la réalité à des échelles différentes). C'est ce que développe Pascal Chauchefoin : selon lui, si l'on ne veut pas que le renouveau de la « dimension locale » ne relève que d'une nouvelle orthodoxie, il s'agit de construire un véritable dispositif d'intelligence économique territoriale, au lieu de se contenter du système statistique actuel, essentiellement axé sur l'enregistrement *a posteriori* des résultats économiques globaux et, secondairement, des dysfonctionnements sociaux ou de certains impacts territoriaux et environnementaux. De même, les sacro-saintes analyses AFOM, sur lesquelles sont basées la plupart des études en matière d'aménagement, sont fort réductrices. Elles ne s'intéressent bien souvent qu'aux variables d'état et

négligent entre autres les variables de flux. Un dispositif statistique renouvelé, apte à dégager l'identification de stratégies localisées, de « *clusters* porteurs », devrait inclure l'examen des enracinements des entreprises, de leurs liens patrimoniaux, de leurs stratégies financières, de leur insertion dans la division internationale du travail, l'inventaire des potentialités de l'environnement et des compétences locales, leurs possibilités de valorisation, etc. Les aides aux entreprises et aux pouvoirs locaux devraient être différenciées en se fondant sur des stratégies développées sur cette base, faute de quoi elles continueront à relever du saupoudrage systématique, ne resteront que des effets d'aubaine et ne contribueront pas à une reconstruction durable des territoires.

Ceci est confirmé par Henri Capron qui porte une appréciation critique sur les politiques menées jusqu'à présent par les pouvoirs publics en matière de développement régional : les aides publiques aux entreprises, directes ou indirectes, et les investissements en infrastructures restent les outils majeurs, même si d'autres relèvent de la volonté d'améliorer l'offre des facteurs humains ou l'accessibilité au capital à risque. On peut dire que, globalement, ce type de politique régionale traduit une vision réductrice de l'approche économique et ne transfère pas nécessairement des ressources vers les zones qui souffriraient de handicaps de compétitivité et, surtout, ne s'intègre pas réellement dans des politiques stratégiques différenciées qui viseraient à en corriger les causes. Il convient donc d'insister de plus en plus sur la valorisation des potentiels technologiques et scientifiques locaux, sur le capital humain et social. La contribution de ces facteurs à un développement local équilibré et durable sera d'autant plus forte que le contexte institutionnel sera apte à accepter la souplesse et la différenciation locale dans l'usage des outils, qu'il autorisera et favorisera la mise en place de politiques accordant une plus grande attention au milieu, c'est-à-dire au potentiel de développement endogène.

Même si les idées ont déjà évolué, il est dès lors encore toujours utile de démontrer, comme le font Frédéric Dobruszkes et Yves Rouyet, que l'amélioration des infrastructures de transport ne génère pas automatiquement le développement, que les discours triomphalistes tenus à l'occasion de leur inauguration ne sont pas toujours des garanties de développement efficace et durable. Ce qui n'empêche évidemment pas que l'implantation de certaines infrastructures puisse appuyer des politiques locales de revalorisation, qui toutefois jouent parfois exagérément sur la seule image.

Les plaidoyers développés ci-dessus en faveur d'un développement fondé sur la mise en œuvre de perspectives stratégiques localement différenciées et fondées sur une articulation entre potentiel économique et capital social impliquent de tenter d'approcher les contours d'aires de cohérence territoriale. C'est à cette opérationnalisation que Gilles Van Hamme s'essaye pour la Wallonie. Il montre aussi que si les réalités locales doivent être prises en compte, il ne s'agit pas de tomber dans un localisme communal étroit, à un niveau qui serait inférieur à celui des aires de vie et des divers bassins d'emploi, faute de quoi on risquerait à nouveau de ne pas arriver à mieux que le saupoudrage selon une logique *top-down*.

### **Ambiguïtés de la valorisation du local et « marchandisation » de l'espace**

On a déjà dit les ambiguïtés que peut receler la valorisation du retour vers le local, qui peut tout autant favoriser les processus de développement endogène articulés sur une participation démocratique accrue que masquer un affaiblissement du rôle régulateur de l'Etat. En même temps qu'il se dépouille d'une partie de ses compétences « vers le bas », l'Etat se voit également encadré par des politiques et des décisions prises à l'échelle européenne, voire imposées, sans contrôle politique aucun, par le grand capital transnational. C'est dans le contexte de cette dialectique qu'il faut replacer la question des coopérations transfrontalières et transrégionales, fortement encouragées par les actions de la Commission européenne, en particulier dans le cadre des fonds structurels. Sur le terrain, il n'est toutefois pas aisé de dégager des priorités communes entre régions voisines pourtant soucieuses, sur le papier tout au moins, de développer des visions communes dans un cadre de coopération transrégionale. De fait, il apparaît que les coopérations effectivement fonctionnelles et efficaces concernent des espaces précis, avec des relations transfrontalières ou transrégionales déjà fortes, et qui se sont dotées en outre de structures d'encadrement capables d'enclencher des dynamiques et de développer des schémas stratégiques dans lesquels chacun des partenaires se retrouve et dont il peut tirer parti. Dans les autres cas, ces coopérations relèvent plus du discours, voire peut-être répondent plutôt à des objectifs à long terme d'une vision politique de renforcement de la supranationalité.

En même temps qu'elle s'inscrit dans le contexte d'un affaiblissement du rôle de l'Etat, la valorisation des territoires et du local traduit aussi une certaine « marchandisation » de l'espace. Comme le montrent Jean-Michel Decroly, Claire Billen et Mathieu Van Criekingen, la valorisation des espaces s'entendait il y a une vingtaine d'années comme l'identification et l'interprétation des ressources locales, notamment patrimoniales, dans un but de sensibilisation, de gestion respectueuse et de planification. Elle était mise en œuvre dans le cadre de projets financés par les pouvoirs publics et veillait à y associer le monde associatif dans un but participatif. Aujourd'hui, le terme a acquis une tout autre signification : valoriser, c'est augmenter la valeur d'échange d'un territoire, dans l'espoir d'y attirer un potentiel économique extérieur, entreprises, touristes, résidents, consommateurs. Les pouvoirs publics locaux et régionaux se muent en gestionnaires entrepreneuriaux des territoires, remplacent le plan par le schéma stratégique, mettent en œuvre l'investissement public « valorisateur » dans le cadre de partenariats public – privé, sans trop se soucier de tous les impacts sociaux de telles politiques, comme le montrent par exemple les formes prises par la rénovation urbaine. C'est aussi dans cette perspective qu'il faut inscrire l'attention croissante portée par les autorités locales à la revitalisation du commerce dans les centres-villes, en particulier dans leurs hypercentres et leurs noyaux historiques.

A la paupérisation des centres urbains, aux formes de leur rénovation, à la crise commerciale dans les centres-villes s'oppose évidemment la périurbanisation, qui n'est toujours pas réellement freinée, malgré les objectifs en ce sens proclamés par les autorités régionales responsables de l'aménagement du territoire. Elle est même aujourd'hui continuée par une rurbanisation et une contre-urbanisation de plus en plus lointaines. Avec ses incohérences apparentes, cette périurbanisation résidentielle, mais

aussi celle des activités, représente sans doute la mutation majeure dans l'organisation des territoires des pays développés au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Elle s'est appuyée sur la généralisation de l'automobile et la construction, par les pouvoirs publics, d'un vaste réseau d'infrastructures. Elle engendre une mobilité très difficile à satisfaire par les transports publics, génère des coûts énergétiques importants, une mutation radicale des paysages ruraux, une consommation considérable d'espace ; en un mot, elle apparaît en contradiction avec la durabilité du développement territorial et le bon aménagement. Pourtant, les réflexions de Françoise Noël doivent interpeller l'aménageur : et si la déstructuration de la ville européenne traditionnelle, la perte de son « génie », liée à la périurbanisation, ne relevait pas uniquement de contraintes subies, pollution ou coût du marché immobilier, entraînant l'exode urbain et l'atomisation sociale, mais traduisait plutôt la recherche de nouvelles valeurs dans le cadre de possibilités de mobilité accrues ? La ville compacte serait-elle moins qu'on le suppose le meilleur moyen de favoriser les contacts, la solidarité, la convivialité des rapports humains ? Sans pour autant remettre en question le bien-fondé d'une politique de redensification de l'urbanisation, visant à mieux assurer la durabilité, cette réflexion impose en tout cas de l'inscrire dans le contexte d'une action stratégique globale, et pas seulement dans celui de mesures sectorielles ou inspirées par les autorités locales. Il s'agit à tout le moins de développer des outils pour gérer politiquement les divergences et les contradictions entre aspirations individuelles et projet de développement territorial durable.

### **Développement des territoires et environnement**

Ces stratégies globales de développement durable des territoires devraient jeter le pont entre l'économique et l'environnemental.

Dans les faits cependant, leur mise en œuvre est loin d'être évidente, face à la pression des intérêts économiques dominants : en témoignent, en matière de transports publics urbains, les contradictions au sein même des instances européennes, entre politique du grand marché intérieur et politiques environnementales, relevées par Lucy Swan et Jacques Rey.

La mise en œuvre de politiques intégrées de développement durable impose en tout cas la construction d'indicateurs pertinents, dans un cadre de référence conceptuel qui ne peut plus être seulement celui de l'économie traditionnelle et dans un contexte où les certitudes d'hier sont devenues les questions d'aujourd'hui. Ceci impose aussi, pour Philippe Bourdeau, un approfondissement du discours croisé entre spécialistes en sciences humaines et en sciences de la nature dans l'examen des questions de gestion environnementale. Les travaux de Prigogine, ceux d'Eisenbergh et son principe d'incertitude doivent être pris en compte. L'analyse multicritères peut aider à la prise de décision dans de telles conditions.

Dans la pratique, la prise en compte de l'environnement dans les questions d'aménagement du territoire reste malheureusement encore le plus souvent réparatrice et disciplinaire plutôt que préventive et systémique. Même améliorées et renforcées, les procédures de participation s'inscrivent encore largement dans la vieille philosophie de l'enquête commodo – incommodo. On pourrait espérer qu'une prochaine révision générale des plans de secteur en Wallonie soit enfin l'occasion d'une prise en compte

le plus en amont possible de l'environnement global, condition pour un véritable développement durable des territoires. A ce jour, la perception de ces questions, tant par les aménageurs que par les populations, reste encore trop exclusivement liée aux seules études d'incidence des projets ; on n'examine pas des options générales d'aménagement et leur cohérence globale par rapport à un développement territorial durable. Aller dans ce sens implique une pression politique forte de la part des populations, dont les réactions aux projets sont encore trop souvent mues par des seuls réflexes de type NIMBY. Une politisation plus globale des populations par rapport aux questions de développement durable des territoires implique un droit et un accès élargi à l'information ; atteindre la transparence active plutôt que passive relève du champ de l'enjeu politique : le développement durable des territoires est indissociable de l'approfondissement de la pratique démocratique.

### **La fin des soi-disant certitudes et consensus**

La diversité des approches du développement territorial qui apparaît dans les textes qui vont suivre traduit donc la fin des soi-disant certitudes. Elle devrait aussi traduire celle des pseudo-consensus à justification technocratique, même si beaucoup de « documents stratégiques » prétendent imposer l'idée d'un nécessaire unanimité, qui ne trouverait ses fondements que dans l'appartenance commune à un territoire couplée aux contraintes extérieures de la mondialisation. Dans les faits pourtant, outre que les objectifs stratégiques présentés comme devant s'imposer à l'évidence ne sont bien souvent que des déclinaisons sur le plan local des tendances générales présentées comme incontournables, les enjeux des différents groupes d'acteurs, publics et privés, sont le plus souvent empreints de contradictions, ce qui est normal, puisqu'ils rendent compte de choix politiques et de conflits d'intérêt. Même les conflits entre communes voisines relèvent d'une nécessité, dans l'état actuel des modes de financement des communes (et des Régions).

De même, et toujours au niveau local, il apparaît que les agences de développement local mises sur pied en Région wallonne n'ont pas de réel projet consensuel sur lequel s'appuyer. Elles ne fondent leur action que sur des intentions ponctuelles et limitées dans le temps. Ceci nous renvoie à nouveau à la question de savoir pourquoi – ou à tout le moins à quelles conditions – la fréquentation commune d'un territoire pourrait fonder le consensus et la mobilisation.

On pourrait multiplier encore les illustrations dont ressort l'évidente absence de tout consensus entre administration, groupes de citoyens, entreprises, hommes politiques, non seulement sur un projet de société mais aussi sur une série de projets ponctuels qui, en l'absence de cadre général de référence explicite, ne peuvent s'analyser qu'en fonction de visions contradictoires, voire égoïstes, de la problématique posée.

C'est dans ce cadre complexe que le chercheur, qui est lui-même citoyen, doit se mouvoir, aider à la décision, tout en conservant sa déontologie scientifique. Si l'on se réfère aux travaux de Meny et Thoenig, le processus de décision peut être analysé selon une grille à deux dimensions :

- le degré d'accord ou de désaccord (consensus) existant entre les intervenants quant aux objectifs et aux valeurs associés au problème ;

- le degré de certitude (ou d'incertitude) prévalant quant aux moyens à mettre en œuvre, à la connaissance des faits, aux méthodes et à l'efficacité des solutions.

	<i>Consensus élevé</i>	<i>Consensus faible</i>
<i>Certitude élevée</i>	<i>Processus programmé</i> – Routines – Technicisation – Bureaucratisation – Planification	<i>Processus négocié</i> – Débats idéologiques – Recours à l'expérience – Controverses officielles – Compromis feutrés
<i>Certitude faible</i>	<i>Processus pragmatique</i> – Recours aux experts – Empirisme – Rationalité limitée affichée	<i>Processus chaotique</i> – Evitement – Décentralisation – Recours à l'autorité ou à l'homme providentiel

Source : Y. MENY & J.C. THOENING (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF.

Ainsi, si le projet consumériste des Trente Glorieuses a incontestablement été conçu dans un contexte de consensus élevé et de certitude élevée, nous sommes aujourd'hui dans la situation inverse.

Dans la situation présente, la recherche d'un projet démocratique de développement territorial impliquerait donc de s'inscrire dans deux orientations majeures :

- augmenter au maximum le consensus, malgré les contradictions, au travers d'un projet de développement durable le plus largement explicité et partagé par les différents acteurs et les élus qui les représentent ;
- diminuer au maximum l'incertitude au moyen d'études scientifiques sérieuses et concrètes.

C'est par rapport à ce deuxième point que le chercheur a un rôle fondamental à jouer ; le premier relève plus du politique.

### **Que faire pour diminuer l'incertitude ?**

A défaut d'un corpus de propositions complet et structuré en cette matière, les travaux du colloque ont permis de déceler une série de pistes qui permettraient d'augmenter, autant que faire se peut, l'efficacité de la recherche en matière de développement des territoires et, au-delà, le degré de certitude des résultats sur lesquels le politique pourrait s'appuyer pour baser des propositions, voire un projet de société.

Résumons-les :

- l'échelle d'investigation des sciences environnementales qui, au départ, privilégiait le local, doit intégrer l'échelle régionale, continentale et mondiale ;
- le champ scientifique couvert par ces études, strictement limité au départ aux sciences naturelles, doit s'ouvrir, de manière systémique et transversale, à l'économie, aux sciences sociales et à la culture ;

- les recherches de développement territorial ne peuvent faire l'économie d'une prise en compte des superstructures territoriales, des structures sociologiques locales, des cadres socioculturels, des modes de fonctionnement des institutions locales, qui jouent un rôle majeur dans le développement des réseaux, des spécialisations régionales et des *clusters* porteurs ;
- les grandes décisions relatives au développement territorial doivent faire l'objet d'évaluations, tant *ex-ante* que chemin faisant et *ex-post* ;
- la recherche en développement territorial doit pouvoir compter sur les moyens nécessaires à une action structurelle pérenne, à long terme et autonome par rapport à des questionnements trop conjoncturels et trop ponctuels.

Pour préciser la vision systémique et apporter un éclairage intéressant sur des phénomènes difficilement quantifiables, les nouvelles technologies informatiques et les systèmes d'information géographique sont un outil indispensable.

### **Comment augmenter au mieux le consensus ?**

Ce volet relève bien plus du champ du politique. Néanmoins, les travaux du colloque ont permis d'évoquer un certain nombre de pistes :

- des causes de conflits d'intérêt pourraient être réduites : un certain nombre de rivalités entre communes, entre pouvoirs locaux et régionaux, entre Régions et Etat, sont les conséquences directes de dispositions légales ou fiscales qui ne laissent d'autre choix à ces entités que de jouer la carte individuelle. Il y aurait donc lieu de réformer ces dispositions de façon à rendre la coopération et la collaboration plus intéressantes que la compétition ;
- une organisation des débats en amont des grands projets en interpellant sur les questions de fond devrait précéder la consultation populaire sur des projets ponctuels et précis, présentés comme « achevés ». Une des causes principales du phénomène NIMBY est en effet que la justification sociale et collective d'un projet ponctuel est rarement mise en balance avec les inconvénients locaux qu'il est susceptible de générer ;
- la mise en relation des différents volets d'un projet devrait être clarifiée : une des difficultés souvent rencontrées lors des enquêtes publiques est que le lieu géographique des incidences négatives ne correspond qu'assez rarement au lieu géographique des retombées positives prévues. C'est sans doute pour cette raison que ces retombées positives sont bien souvent insuffisamment mises en avant dans une présentation du projet qui pourrait ainsi mieux s'insérer dans une vision globale du développement territorial ;
- la confiance dans les pouvoirs publics devrait être reconstruite : une des principales causes de l'absence de consensus sur un nouveau modèle de développement est incontestablement la perte de confiance du citoyen dans l'action de la puissance publique. Le rétablissement de cette confiance passe notamment par une meilleure efficacité de l'action et un plus grand professionnalisme des pouvoirs publics, par une plus grande transparence dans les enjeux et les objectifs qu'ils poursuivent et par une meilleure équité dans les mesures prises sur le terrain. Dans le même ordre d'idées, les élus locaux devraient présenter clairement leurs propositions et leurs objectifs. Ils pourraient ainsi élaborer une stratégie de développement

explicite, mise en œuvre par les agents locaux à travers une démarche basée sur les principes d'une bonne gouvernance locale.

Un point fondamental dans la recherche de consensus plus larges a trait à l'attitude individuelle des citoyens, pour lesquels l'accent est mis de plus en plus sur leurs droits et de moins en moins sur leurs devoirs. Cette attitude de repli égoïste n'est évidemment pas de nature à restaurer le sens du bien commun, de l'intérêt collectif, bref en un mot le civisme citoyen. Ceci renvoie au rôle des superstructures, de l'éducation et de la politique culturelle. Dès lors, le développement territorial durable ne relève pas seulement des compétences régionales, mais aussi de celles de la Communauté française.



# Regards sur la communication entre scientifiques, public et décideurs

Edwin ZACCAI

Le développement durable des territoires, vaste projet, occasionne comme d'autres politiques publiques, l'intervention de ce que l'on nomme aujourd'hui communément différents «acteurs». Les modes de *communication* entre ces acteurs représentent l'un des éléments incontournables de cette problématique. Parmi les nombreuses formes que ces processus peuvent prendre, nous nous concentrerons ici sur ceux où les connaissances scientifiques jouent un rôle central.

Que l'on nous permette de distinguer ici, pour des besoins de simplification, trois catégories d'acteurs et dans certains rôles spécifiques. A savoir les *décideurs* publics, en particulier considérés dans leur rôle de *commanditaires de recherches*, les *scientifiques*, en particulier les universitaires producteurs de ces *recherches dans un objectif d'application*, et le *public*, c'est-à-dire les citoyens et la société civile organisée (associations), en particulier dans leur prise de *connaissance* et dans leurs *interventions* éventuelles dans les décisions de développement territorial. La présente réflexion a essentiellement pour but de proposer une lecture de différentes interactions possibles pour la communication entre ces trois groupes, notamment en relevant différents pôles à l'intérieur desquels se situent ces processus.

Des recherches récentes incluant des entretiens avec des scientifiques, acteurs politiques et sociaux travaillant en rapport avec les politiques de développement durable en Belgique, nous ont permis de confirmer ce qui ressort souvent de la littérature à propos de difficultés d'interaction, accompagnées de frustrations diverses <sup>1</sup>. C'est pourquoi revenir sur des tentatives de clarification à ce sujet, assorties de certaines propositions, peut avoir tout au moins une certaine justification. Ce qui suit sera basé à la fois sur les recherches que nous venons de citer et sur des références de travaux de sciences humaines à propos des processus évoqués. Le contexte est donc celui de recherches pouvant être utilisées dans des politiques de développement durable <sup>2</sup>.

### **Les tentations du couple décideur/scientifique**

Nous évoquerons d'abord différentes figures des rôles respectifs de ces acteurs, car ces rôles sous-tendent les formes de communication et les déterminent en partie. Classiquement, l'on reconnaît souvent comme point de départ une distinction entre *faits* et *valeurs*. Les scientifiques devraient s'en tenir à étudier les premiers, ou encore, à partir de différents scénarios possibles, à mettre en lumière les conséquences de choix. Les décideurs étant pour leur part porteurs de valeurs (il y en a toujours une pluralité), leur reviennent les choix à effectuer <sup>3</sup>.

Cette distinction – qu'il faut voir dans un processus dialectique d'interaction – est ici très résumée, et pourrait donner lieu à de longs développements, à différencier d'ailleurs en fonction des disciplines et des problèmes. Nous verrons cependant qu'elle ne peut tenir entièrement. On peut constater par exemple que dans le domaine des développements technologiques, vu les supports financiers accordés à certaines filières, il est indéniable que certaines de celles-ci tendent à se reproduire, à perdurer (ainsi de l'automobile individuelle dans le cas des politiques territoriales). Les aménagements proposés (scénarios) le sont par rapport à des situations existantes, elles-mêmes en partie circonscrites par des choix techniques préalables. D'autres éléments interviennent aussi, tels que le choix des experts de certaines disciplines (alors que les problèmes traités dans la pratique sont par essence multidisciplinaires), sachant que les disciplines déterminent leur cadrage des problèmes traités <sup>4</sup>.

Parmi les variations de situations en regard de cette distinction, nous considérerons deux pôles, idéaux-types, ou pour le dire autrement deux *tentations*.

#### **La tentation technocratique**

La tentation technocratique recouvre les situations où les experts héritent de plus que leur part dans la décision. Ceci peut se produire dans des cas où les méthodes d'experts sont bien reconnues, où il existe une dynamique, une logique propre aux recherches qui tend à s'imposer. Dans des cas aussi où il n'y a pas suffisamment de moyens attribués à la prise de décisions, peu d'espace laissé à l'expression d'autres acteurs, et où l'on assiste à des décisions quasi «automatiques» en application d'études.

#### **La tentation du fait du prince**

Avec les faits du prince, il s'agirait de décisions prises par un petit nombre de décideurs et dont le fondement scientifique (ou juridique d'ailleurs) est peu significatif. Soit que la matière soit peu étudiée, soit au contraire qu'un grand nombre d'études livrent des résultats contradictoires, soit encore que les procédures (ou leur absence) et la situation des rapports de force conduisent à ce type de pratique.

### **Utilisations problématiques des résultats des recherches**

Considérons le cas fréquent où les résultats d'une recherche constituent le maillon central de la communication pour la prise de décision. On peut lister alors une série de situations types à cet égard.

#### ***Le scientifique : « ce n'est pas si simple »***

Généralement, la plupart des scientifiques ne se laisseront pas embarquer facilement dans une utilisation trop univoque de leurs résultats (hors contexte, dans d'autres conditions d'utilisation, sachant qu'une série d'aspects n'ont pas été étudiés en détail), et pour caricaturer, auront la fâcheuse tendance à dire « ce n'est pas si simple ».

#### ***Résultats non finalisés entraînant des difficultés d'utilisation***

C'est l'une des raisons pour lesquelles un certain nombre de commanditaires peuvent se plaindre du manque de finalisation des résultats qui leurs sont livrés, entraînant des difficultés d'utilisation. Ceci renvoie à la question importante de l'accord initial sur la définition des recherches, à laquelle nous reviendrons.

#### ***Pousser l'expert hors de son domaine de compétences, ce qui débouche sur des controverses***

Lorsque les résultats sont trop ouverts, que des marges importantes demeurent, il existe régulièrement des pressions pour demander au scientifique de trancher, ce qui peut pousser celui-ci à sortir de son domaine de compétences. C'est ainsi que pour Ph. Roqueplo : « l'expert transgresse inéluctablement les limites de son propre savoir » (1997, p. 20). C'est là une des causes des controverses, fréquentes dans le domaine de l'environnement, mais nullement limitées à ce champ. On peut en voir des exemples avec des évaluations des incidences de projets d'aménagement, d'infrastructures, etc.

Il n'est pas difficile de lister une série de sources de ces divergences à propos d'évaluation. Les résultats sont toujours dépendants de toute une série de modèles, de postulats, de simplifications, qu'une bonne étude va signaler, mais qui seront « oubliés » au fur et à mesure que les résultats sortent de leur sphère de production vers les sphères de l'utilisation. Outre les incertitudes qui peuvent provenir des limites des connaissances dans les sciences exactes ou naturelles (par exemple sur les impacts d'une pollution), d'autres choix sont effectués dans les positions des problèmes, avec des questions familières aux sciences sociales, telles que : qui participe à la position du problème, avec quels critères, etc. <sup>5</sup>. On peut à ce titre différencier sommairement les travaux scientifiques de type *recherche scientifique* de ceux de type *expertise*. Dans les premiers, le chercheur peut circonscrire le problème et le degré de simplification qu'il est capable de maîtriser et ses résultats sont validés dans le domaine scientifique, où ils feront l'objet d'une discussion avec des pairs. Dans le second, le problème et le terrain sont imposés, les résultats doivent aider à une décision concrète, et les controverses font intervenir des acteurs variés <sup>6</sup>. C'est de ce second type que nous traitons principalement ici.

### *Les lacunes de communications transversales*

Un point de nature différente, mais fort important dans la pratique, doit également être signalé en matière de communication de résultats de recherches. Il s'agit de difficultés d'échanges d'information à l'intérieur respectivement des deux groupes cités, qui sont évidemment chacun assez hétérogènes et en partie cloisonnés. Ainsi des difficultés de circulation entre décideurs, ou entre administrations (par exemple, pour l'aménagement du territoire d'un côté et pour l'environnement de l'autre), du fait de procédures non prévues à cet égard, d'approches et d'intérêts différents, de rivalités de pouvoir. Ainsi aussi des ignorances réciproques polies entre scientifiques de disciplines diverses, du fait de cloisonnements disciplinaires, de manque d'incitations, de concurrence, etc.

### **Définition et conditions de la recherche : encore des tentations**

La définition de la recherche et des conditions de sa réalisation constitue, nous l'avons vu, un point clé. Penchons-nous dès lors sur la communication à ce stade, car celle-ci aura, parmi d'autres facteurs, une influence déterminante en bout de course.

#### *Pour les scientifiques*

##### *La tentation formaliste : respect à la lettre d'un cahier de charges imposé*

Dans bien des recherches du champ où nous nous situons, il existe une marge de manœuvre pour le scientifique au moment où la demande d'un commanditaire est posée. Un certain nombre de demandes sont imprécises, dans la mesure où le décideur attend aussi de l'expert qu'il apporte ses compétences pour tracer des hypothèses pertinentes. La distinction théorique entre le décideur qui pose le problème et le scientifique qui va en étudier la faisabilité trouve donc ici encore certaines limites. Car une position de simple exécuteur d'ordre du scientifique ne serait-elle pas la marque d'un certain déni de responsabilités, pouvant déboucher sur des résultats de l'application, ou de l'applicabilité, desquels il se désintéresse ? Cette situation confirme qu'en pratique les positions de recherches vont effectivement influencer la façon dont le problème sera posé, et dont par conséquent des décisions en découleront.

##### *La tentation opportuniste : requalifier les intérêts propres pour intéresser*

Mais cette implication peut aussi contribuer, dans un autre sens, à requalifier les intérêts propres du scientifique, pour les rendre attractifs et susciter des commandes. Un sociologue des sciences comme B. Latour a beaucoup insisté sur cette stratégie (consciente ou non) du « savant-entrepreneur », qu'il a étudiée notamment sur Pasteur et ce qui deviendra la pasteurisation. L'intérêt que Pasteur a pu susciter ou maintenir pour ses objectifs de recherche s'est traduit pour lui, entre autres, par des retombées (qui lui étaient nécessaires) en termes de financement <sup>7</sup>.

#### *Quelle valorisation des collaborations ?*

Pour les scientifiques, le contexte de ces « tentations » ou de ces logiques est la valorisation de leur propre travail. Aujourd'hui, des discussions portent dans les universités sur l'évaluation de travaux scientifiques en réponse à la « demande sociale » (notion floue). Dans une série de domaines à retombées économiques

directes pour la recherche, cette question se pose évidemment aussi <sup>8</sup>. Et elle se pose encore différemment pour des activités scientifiques (appelées parfois « science pure ») à faible connexion *directe* avec des applications (ce qui ne signifie nullement une absence d'impact social).

### *Pour les décideurs*

#### *La « boîte à outils »*

La « boîte à outils », c'est ce qu'en général, les scientifiques qui se respectent se refusent à livrer. Comme on l'a noté, ils soulignent que les résultats prévus sont attachés à certaines conditions de production, et ne peuvent être tout simplement sortis de leurs contextes. Quoi que l'on en pense, ce n'est pas là nécessairement un argument pour susciter de nouvelles recherches...

#### *La sous-traitance*

La tentation de la « sous-traitance » désignerait une tendance pour des pouvoirs publics entravés dans l'expansion de leurs moyens administratifs de gestion, à confier à l'extérieur des études qu'ils auraient autrement pu mener de façon interne (ce qui à terme contribue d'ailleurs à affaiblir leurs capacités propres d'expertise). Pour des universités, ces pratiques posent des questions délicates sur la définition des recherches dans lesquelles leurs services vont s'impliquer, sachant que la recherche de financement est, elle aussi une réalité.

#### *La légitimation et « l'art pour l'art »*

La « légitimation » serait la simple citation d'études, de préférence prestigieuses, réalisées, sans que la décision en ait réellement tenu compte. On se rapproche là de l'attitude du Prince. La science pour la science (« l'art pour l'art »), peut représenter aux yeux des décideurs à la fois une crainte et quelque chose d'accepté. Dans le premier cas, nous sommes ramenés à ces résultats de recherches difficilement utilisables. Dans le second à un maintien de la science qui n'interfère pas avec la décision politique ou économique, ce qui peut même avoir des avantages à court terme : faire état d'un soutien public à la recherche d'un côté, et peu d'engagement sur l'applicabilité de l'autre <sup>9</sup>.

Pour conclure ce tour d'horizon rapide et balisé, nous constatons que des formes de communication portent sur les problèmes et la *définition des recherches*, sur les *résultats*, sur les *postulats* et les *incertitudes*, et par ailleurs que les analyses à ce sujet doivent rester notamment en lien avec la problématique du *financement* de recherches.

### **Le public**

Si à présent nous tournons notre regard vers les interactions avec le public, nous pourrions voir que celles-ci extraient en partie le débat de la relation entre « experts » (scientifiques – décideurs). Elles introduisent de nouveaux enjeux ainsi que des objectifs additionnels de communication. Les justifications envers des formes de consultation du public par rapport à des décisions relatives au développement territorial ne sont pas neuves, les enquêtes publiques datant de plusieurs décennies.

Mais ces revendications ont tendance à s'accroître et les processus à se multiplier. Parallèlement, les interactions avec les scientifiques (à travers par exemple la discussion par des comités d'habitants de résultats d'études) s'accroissent <sup>10</sup>.

Pointons ici aussi quelques points clés pour la problématique de communication qui nous occupe.

### ***Prégnance locale de la participation***

Une donnée très claire en matière d'aménagement du territoire est la dominance forte de l'intérêt du public pour des décisions locales par rapport à des décisions portant sur des territoires plus étendus. Ainsi par exemple, quelques dizaines de milliers de Namurois s'expriment en 1996 sur les options d'implantation du Parlement à Namur, contre quelques centaines de Wallons pour la consultation à propos du Contrat d'avenir de la Wallonie en 1999. Il faut ajouter que l'option de localisation du Parlement qui a reçu le plus de suffrages n'était pas celle préconisée par les autorités. Celles-ci ont alors cru bon de décider en faveur d'une nouvelle option, non prévue dans la consultation, provoquant une perte de crédibilité importante pour toute la démarche.

Pendant ces consultations se multiplient en cherchant des formules *ad hoc*.

### ***Des dispositifs de consultation***

Quoi que l'on pense de la portée réelle sur la décision de différents dispositifs de consultation – critiqués notamment pour le faible nombre de citoyens qui les utilisent, pour leur statut peu déterminant dans la décision, pour leur intervention trop tardive dans le processus de décision, ou pour les réactions défensives qu'ils font souvent émerger – ils constituent des lieux d'interaction entre public, experts et décideurs, et sans doute des lieux d'apprentissage (pour toutes les parties d'ailleurs). Ainsi par exemple en Wallonie, les enquêtes publiques se diversifient, les Commissions consultatives d'aménagement du territoire (CCAT) font des émules sous la forme de commissions communales diverses, les «plans de mobilité» sont assortis de processus de consultation, et d'autres formes encore se voient appliquées. En 2001, la Fondation pour les générations futures a organisé un «panel de citoyens», où soixante-deux personnes tirées au sort en Brabant wallon ont remis, au terme de formations et débats de plusieurs jours (échelonnés sur trois mois), un avis à propos de la révision d'un plan de secteur <sup>11</sup>.

Moyennant des méthodes en voie de perfectionnement, cette expérience et d'autres montrent que ce que l'on appelle parfois «syndrome NIMBY» (d'une façon réductrice, comme pour désigner une maladie) ne domine pas nécessairement les débats <sup>12</sup>. La Région wallonne, quant à elle, va mettre en place des «guides-enquêteurs» pour accompagner les enquêtes publiques qui en ont bien besoin. Il sera intéressant de suivre ce processus.

### ***Fonctions et rôles des associations***

Quelles sont les possibilités de réelle influence des citoyens, individuellement? Faibles, certainement, d'où le mouvement associatif, auquel les mandataires politiques, voire syndicaux, reprochent parfois son manque de représentativité. Mais

n'entrons pas dans ce débat. Il s'agit ici de remarquer que ce sont en grande partie des associations <sup>13</sup> qui vont s'investir dans les processus que nous évoquons, d'où des communications fréquentes avec des décideurs, et également avec des scientifiques.

### **Quelques implications pour la communication autour des recherches**

#### ***Quelle coopération pour la définition des recherches ?***

Ce sont en particulier des organisations qui vont poser la question de la définition des recherches, de leur sélection, etc. Ces questions vont se trouver en partie influencées par une certaine intervention de ces nouveaux acteurs. Intervention encore relativement faible au total, mais réelle en aménagement du territoire ou en gestion de l'environnement. On assiste à des demandes de « contre-recherches », avec d'autres hypothèses de départ, ou par des scientifiques appartenant à d'autres institutions, ainsi qu'à des exigences quant à la composition et au fonctionnement des groupes d'experts impliqués. Les associations peuvent aussi se montrer assez critiques sur l'utilisation réelle des recherches, et porter le débat sur leur utilité sociale.

On relève aussi des demandes de recherches où des organisations issues de la société civile interviendraient, voire qu'elles commanderaient. Ce dernier point renvoie à la problématique du financement de recherches, et aujourd'hui les interventions instituées apparaissent plutôt via des places dévolues à ces organisations dans des comités d'accompagnement de recherches, formule qui se répand depuis quelques années.

Il faut noter encore, du côté des associations, un soutien général au financement public de la recherche, face à la croissance des moyens dans le privé <sup>14</sup>.

#### ***Transparence et accès aux informations***

Très présente dans l'engouement actuel pour la « gouvernance », la mise à disposition croissante d'information – appelée de façon quelque peu mythique « transparence » – est le pendant des fonctions de décision et de consultation dévolues à certains acteurs. Fortement poussée par l'influence des actionnaires (voulant avoir accès à des indicateurs relatifs aux performances des entreprises), cette demande se répand vers les parties prenantes multiples (*stakeholders*) des débats sociaux. Par rapport à ces parties prenantes, la mise à disposition d'information ne garantit sûrement pas la démocratie, mais elle y contribue sur certains points, par des ouvertures partielles de boîtes noires, forcées au début, puis qui s'instituent. Dans le contexte qui nous occupe, ceci relance la question de la mise à disposition des résultats de recherche, au-delà du commanditaire. Au-delà des questions de principe, quelles peuvent être les façons concrètes de procéder, sachant que la simple mise en ligne de résultats ne peut constituer une panacée <sup>15</sup> ? Nous y reviendrons en fin d'article.

#### ***Des enjeux difficiles pour les scientifiques ?***

D'une certaine façon le monde politique (mais l'administration beaucoup moins) est accoutumé aux enjeux de communication avec le public : sa reconnaissance en dépend. Il est relativement pourvu en stratégies et moyens à cet effet. Des travaux de sociologie des sciences démontrent que bien des scientifiques « reconnus » ne sont pas dépourvus de préoccupations communicationnelles (même si c'est souvent de

façon peu construite). Si les enjeux de communication avec les pairs sont essentiels, ils sont aussi importants avec les éventuels pourvoyeurs de financement, s'ils peuvent avoir des retombées à partir de présences médiatiques <sup>16</sup>; ils sont plus faibles par rapport aux citoyens non spécialisés, non perçus *a priori* comme destinataires de résultats de recherche. Une difficulté supplémentaire s'y ajoute du fait d'une logique de communication centrée sur ce qui est nouveau et pointu. Néanmoins, bien que la confiance «aveugle» en «la science» tende à s'éroder dans le public, des résultats d'enquêtes d'opinion concernant les sources d'information les plus fiables (en matière d'environnement) aux yeux du public placent toujours les scientifiques loin devant les administrations et les partis politiques <sup>17</sup>.

### Quelques suggestions pratiques

On l'a dit, il est relativement peu crédible pour une recherche de livrer une boîte à outils. Si nous présentons ci-dessous quelques suggestions pratiques relatives à des processus de communication, il est clair que, même mises en pratique, elles restent d'une portée limitée et qu'il est essentiel, dans l'approche de ces problématiques, de revenir aux sujets évoqués dans les analyses précédentes comme un cadre profond, structurant, que des initiatives çà et là, ne peuvent modifier facilement. Sachant en outre que la revendication d'être conforme à des principes «positifs» peut devenir elle-même une nouvelle forme de rhabillage, de justification à bon compte («légitimation») <sup>18</sup>. Ces précautions étant prises, voici donc une liste résumée de telles suggestions <sup>19</sup>.

1. Prévoir qui seront les futurs *utilisateurs concrets* des recherches. Leur laisser des possibilités d'interaction dans la définition des problèmes, dans les informations qu'ils peuvent apporter au cours du projet. Les soutenir dans ces interactions (éviter les surcharges, prévoir dans certains cas des financements pour ce faire).
2. Améliorer le fonctionnement des *comités d'accompagnement*. Valoriser leurs participants, rechercher de nouvelles personnes ressources, s'assurer de la transmission des informations entre les «représentants» présents dans ces comités et leurs groupes d'origine, ne pas multiplier les comités examinant la même recherche, utiliser les échanges écrits dans certains cas de préférence aux réunions.
3. Faciliter la prise de connaissance des *demandes de recherches* (ou parfois d'informations) émanant de différents acteurs, issus de pouvoirs publics, mais aussi de la société civile. Utiliser par exemple des unités recevant ces demandes et les orientant vers des spécialistes ou étudiant la possibilité de réaliser des recherches plus approfondies (voir les «*Science shops*») <sup>20</sup>. Le niveau local, niveau essentiel de participation, devrait être privilégié pour ce faire.
4. Favoriser les contacts directs entre chercheurs et *organisations de la société civile*. Promouvoir des recherches intégrées dans des associations (sous forme de stages, par exemple) ou en rapport avec leurs intérêts (mémoires, par exemple).
5. L'intérêt de collaborations réussies (également avec des entreprises) doit être pris en compte, mais sans se substituer à des processus de *validation scientifique*. Cette dernière revient à des pairs qui discuteront de la validité des résultats, de leur portée, etc. Dans le cas contraire, la recherche risque de se muer en simple gestion des problèmes.

6. Utiliser de courts *résumés de rapports* (dans certains cas, différents selon les publics visés) pour favoriser la diffusion des résultats.

7. Les commanditaires, les chercheurs, les utilisateurs potentiels peuvent *identifier des destinataires* possibles des résultats de recherches. La diffusion de la recherche devrait d'ailleurs être pensée dès les premières étapes du projet de recherche et tout au long de celle-ci. Les administrations peuvent ici jouer un rôle clé.

8. Réaliser des travaux de *synthèse des recherches* effectuées (particulièrement importants en développement durable, qui mêle de multiples disciplines). Ceci peut d'ailleurs aussi favoriser des partenariats entre sciences «dures» et sciences «humaines», les premières participant davantage à une dynamique de spécialisation et les secondes étant plus enclines à articuler la production de connaissances aux demandes sociales.

9. Les interrogations des chercheurs sur le suivi et l'utilisation de leur recherche étant fortes, tout ce qui peut contribuer à y répondre est bienvenu. Le retour, à terme, sur les *utilisations effectuées*, ou non effectuées, des rapports amènera des informations utiles.

10. Développer des *listes de personnes ressources* dans différents domaines de recherches dans les universités, dans les administrations ou dans d'autres lieux où travaillent des experts.

11. Les recherches fournissent des éléments pour alimenter des *forums de discussion publique* (commissions, associations, etc.). On peut suggérer aux chercheurs et à d'autres acteurs de créer, de développer de tels forums, ou d'y collaborer. Parmi les axes à traiter dans ce cadre, on peut citer le fait d'identifier les problèmes jugés prioritaires, de faire circuler l'information d'une sphère à l'autre, d'imaginer des scénarios, etc.

12. Créer davantage de *reconnaissance institutionnelle* de ces formes de communication et des recherches «en appui» aux décisions. Pour prendre un exemple, les études en support à des projets d'aménagement du territoire, en particulier local, ne peuvent en grande partie donner lieu à des publications scientifiques au sens classique du terme. Comment tenir compte de ce travail scientifique?

13. Afin de favoriser une *culture du débat scientifique*, il serait souhaitable de multiplier des situations où les chercheurs puissent discuter en toute sécurité, sans dissimuler leurs incertitudes. Il s'agirait de débats qui ne transmettent pas de nouvelles connaissances, mais qui favoriseraient la spéculation, la prospective, la transdisciplinarité. Ce serait l'occasion pour le chercheur d'élargir ses horizons, de s'impliquer comme citoyen, de mettre à plat des controverses.

14. Inclure un *volet communication* dans certaines recherches destinées à l'application (éventuellement avec la collaboration de journalistes). Plus généralement, une sensibilisation ou formation de chercheurs à cet égard peut être utile. Ces derniers pourraient notamment être incités à produire des travaux de «vulgarisation». Notons que face à un public non spécialisé (médias, ONG, ...), un chercheur peut aussi communiquer les connaissances de sa discipline, et pas uniquement ses recherches spécialisées, et ceci peut conduire à valoriser son travail socialement.

15. Les médias privilégient la mise en scène de conflits et d'événements «nouveaux». Comment concevoir une autre relation entre *médias et recherches*? Quels sont

les critères pour sélectionner les thèmes abordés? Scientifiques et journalistes gagneraient à analyser ensemble la situation et les progrès à apporter à la transmission des connaissances.

16. La *mobilité* entre les administrations, les universités et les entreprises est faible. Il est difficile aussi de décloisonner les matières au sein d'une même université, ainsi qu'entre universités différentes. Les apports concrets de contacts noués lors d'expériences professionnelles variées constituent pourtant, entre autres, des ressources fort utiles pour la communication de recherches.

En conclusion, il faut rappeler le contexte dans lequel se situent ces éléments de réflexion. Nous avons bien en vue prioritairement des recherches dont la portée est essentiellement d'intervenir dans des politiques de développement territorial durable (ou des politiques de ce type). Il ne s'agit pas de prôner un passage général et indifférencié *de toute forme d'activité scientifique* vers des formes de communication plus étroites avec le politique ou la demande sociale, pouvant mener le cas échéant à instituer ou renforcer des *dépendances* préjudiciables.

*L'intérêt public*, ou *l'intérêt général*, ou encore *l'intérêt collectif*, sont des notions difficiles à définir, les «aménageurs» le savent bien, confrontés régulièrement à des revendications particularistes et des intérêts de tous poils. Sans idéaliser les travaux de recherches, nous pensons que les universités sont (entre autres) des lieux où ce genre de valeur devrait rester vivace, en particulier s'il s'agit de politiques publiques. C'est ce qui différencie d'ailleurs les finalités de ce type de recherche (sans pour autant porter de jugement de valeur) d'une recherche d'application pour un intérêt *privé*.

Il s'avère que les questions de communication des recherches soulèvent, entre bien d'autres, des problèmes, pouvant entraver dans une certaine mesure, leur portée éventuelle. C'est cette problématique limitée que nous avons voulu, de façon relativement pragmatique, éclairer dans cet article.

### Références bibliographiques

- CABIN P. (dir.) (1998), *La communication. Etat des savoirs*, Auxerre, Sciences Humaines Editions.
- COMMISSION EUROPEENNE (1991), *Environnement? Ce que les Européens en pensent*, DG XI, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- HUPET P. (dir.) (2001), *Risque et systèmes complexes. Les enjeux de la communication*, Bruxelles – Berne, PIE, Peter Lang.
- IRWIN A. (1995), *Citizen Science. A study of People, Expertise and Sustainable Development*, London, Routledge.
- JACOBS P. (2001), «1981-2001. Vingt ans de recherche contractuelle en ingénierie génétique, succès ou échec d'une stratégie?», communication au colloque *Des savoirs qui comptent. La production des savoirs académiques*, colloque organisé par le Centre de philosophie du droit, ULB, 13-14 décembre 2001.
- JOSS S. and DURANT J. (ed.) (1995), *Public participation in science. The role of consensus conferences in Europe*, London, Science Museum.

- LATOUR B. (1995), *Le métier de chercheur, regard d'un anthropologue*, Paris, INRA Editions.
- MORIAU J. (2001), «L'industrialisation de la recherche», in ALLARD J., HAARSCHER G., PUIG DE LA BELLACASA M., *L'université en questions. Marché des savoirs, nouvelle agora, tour d'ivoire?*, Bruxelles, Labor, p. 50-77.
- MORMONT M. (2000), «Sociologie de la précaution: risque et connaissances pertinentes», in ZACCAI E. et MISSA J.-N., *Le principe de précaution. Significations et conséquences*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, p. 183-194.
- MORMONT M., LOOTS I., ZACCAI E., BRUYER V., DEFRISE D., HERREMANS M., MOUGENOT E., WALLENBORN G. (2000), *La communication scientifique en matière de développement durable*, Bruxelles, Rapport scientifique AS/19/011, SSTC.
- ROQUEPLO P. (1997), *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, INRA Editions.
- ROY A. (2001), *Les experts face au risque: le cas des plantes transgéniques*, Paris, PUF, Le Monde.
- STENGERS I. (1997), *Sciences et pouvoirs*, Bruxelles, Labor.
- THEYS J. et KALAORA B. (dir.) (1992), *La Terre outragée: les experts sont formels !*, Paris, Autrement.
- TRUFFIN C. (2001), «L'université et la recherche vues par le monde politique», in ALLARD J. et al., *op. cit.*, p. 78-111.
- WYNNE B. (1997), «Controverses, indéterminations et contrôle social de la technologie. Leçons du nucléaire et de quelques autres cas au Royaume-Uni», in GODARD O., *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Paris, MSH/INRA, p. 149-178.
- ZACCAI E. (1999), «Relations entre citoyens et experts dans la gestion des problèmes d'environnement», *Revue de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles*, 1999/1-4, p. 307-320.

## Notes

<sup>1</sup> Voir le rapport *La communication scientifique en matière de développement durable* (2000), réalisé avec différents collègues pour les SSTC qui est référencé en bibliographie (AS/19/011). Pour une réflexion sur la politique scientifique en Belgique et notamment sur les recherches soutenues par les SSTC, au contexte desquels a été appliquée cette étude, voir aussi Truffin (2001). Dans le domaine des rapports entre recherche et pouvoirs publics en Wallonie en matière d'aménagement du territoire, il faut citer l'important programme inclus dans la Conférence permanente de développement territorial (CPDT), mais que nous n'avons pas analysé dans le présent texte.

<sup>2</sup> La problématique n'est en effet pas la même pour un chercheur qui travaille, disons sur les neutrinos en physique théorique, et un autre qui évalue les retombées d'un plan communal de développement local. Néanmoins on verra que certaines réflexions peuvent s'avérer communes.

<sup>3</sup> Cette distinction a été développée par Max Weber dans *Le savant et le politique* en 1919. Cela ne signifie pas pour lui que les scientifiques ne soient pas porteurs de valeurs. D'une part, la science idéalement sert celle de vérité, d'autre part, les scientifiques, en tant qu'individus ou en tant qu'opérateurs de telle ou telle discipline, incluent certaines valeurs dans leurs travaux, mais celles-ci devraient être explicitées. Pour une série de contributions mettant plutôt en lumière des tendances de «politisation de la science» et de «scientification de la politique», en matière d'environnement, voir Theys et Kalaora (1992, p. 37). Cette distinction se voit aussi contestée beaucoup plus profondément par certains auteurs, comme par exemple B. Latour (1995), qui trace une intrication intime entre activités scientifiques et politiques.

<sup>4</sup> Ce type de réflexion a été développé par I. Stengers dans plusieurs travaux, voir notamment Stengers (1997).

<sup>5</sup> Deux directions importantes au moins peuvent être signalées dans des travaux sociologiques à ce sujet. Il s'agit, d'une part, des positions des «gens ordinaires» (*lay people*) par rapport aux évaluations «expertes» des risques, et, d'autre part, des incertitudes fondamentales ouvertes dans les évaluations, du fait de la non-connaissance de ce que seront les comportements des acteurs. Sur ces points, voir notamment Wynne (1997) et Mormont (2000).

<sup>6</sup> Nous avons développé ces distinctions dans Zaccà (1999). J. Moriau (2001, p. 62) fait état de différences assez semblables présentées par M. Gibbons, mais qui les utilise pour caractériser le passage contemporain, généralisé selon lui, du mode 1 (recherches à «intérêt académique») au mode 2 (recherches dans des «contextes d'application»). J. Moriau estime que ce passage massif n'est pas évident à prouver, mais que l'on en voit plusieurs signes importants, notamment avec la conception du cinquième programme cadre de recherches de l'Union européenne, clairement orienté vers des applications.

<sup>7</sup> Mais Latour insiste sur le fait que le scientifique, Pasteur en l'occurrence, ne promet pas pour autant des résultats directs et joue aussi sur le tableau du «progrès de la connaissance pure» (1995, p. 18-19). Voir aussi Moriau (2001) pour un relevé de plusieurs auteurs de référence démontant les rôles inscrits socialement et stratégiquement des chercheurs.

<sup>8</sup> Interrogeant notamment les rôles à jouer pour la recherche universitaire face aux retombées en termes de valorisation industrielle auxquelles elle peut conduire. Un bilan assez critique à cet égard a été effectué par P. Jacobs (2001) à propos de retombées réelles de recherche pour l'université des activités économiquement fructueuses d'un centre universitaire de recherches sur les biotechnologies.

<sup>9</sup> Et ce type d'attitude peut même avoir cours dans des domaines où l'on s'attend à des recherches directement appliquées, comme dans le cas de la recherche industrielle. Ainsi la France finance nettement moins les phases pilotes débouchant sur des applications que les phases de recherches en amont, selon B. Latour qui, relatant deux études en ce sens, estime que les directeurs de recherche industrielle en attendraient en réalité relativement peu d'application (p. 93).

<sup>10</sup> Toute la problématique du contrôle démocratique des développements technologiques a, elle aussi, donné lieu à une littérature fournie depuis plusieurs décennies. A. Irwin écrit dans *Citizen Science*, «Après la «tragédie de la technologie», puis la «culture des gens ordinaires», nous avons maintenant «la science pour les gens», en d'autres mots, les tentatives variées (à la fois pratiques et théoriques) pour placer l'expertise technique au service direct du public» (1995, traduit de l'anglais).

<sup>11</sup> Issus d'expériences réalisées aux Etats Unis dès les années soixante-dix, les panels de citoyens ont été appliqués à de nombreuses reprises en Europe, spécialement au Danemark (Joss et Durant, 1995), mais jamais auparavant en Belgique, semble-t-il. Si l'on a souligné plus haut l'intérêt marqué de beaucoup de citoyens pour intervenir dans des débats au sujet de questions locales, il faut ajouter un autre champ de demandes de consultation, celui de questions « de société », à résonance plus technologique et éthique. Ainsi beaucoup de conférences de citoyens ont porté ces dernières années dans les pays de l'OCDE sur l'utilisation des OGM (pour la France, voir Roy, 2001) Mais, jusqu'ici en tous cas, le « développement territorial durable » dans son ensemble n'a pas suscité de débat élargi, et les consultations à propos de « plans de développement durable » dépassant le territoire de communes, par l'étendue de leur portée jointe à un contenu relativement administratif (série de principes, d'objectifs sectoriels, de processus et de procédures), n'ont suscité l'intervention que de peu de citoyens, contrairement aux acteurs organisés, qui se sont souvent beaucoup mobilisés à cet égard (en Belgique et en Wallonie: Plan d'environnement pour un développement durable, Plan fédéral de développement durable, Contrat d'avenir pour la Wallonie).

<sup>12</sup> «*Not in my backyard*». Néanmoins, il est vrai que les interventions de citoyens téléphonant par exemple à leur administration ont le plus souvent comme origine des problèmes personnels, défensifs. Autrement dit, des interventions arrivant en tout bout de course à propos de décisions déjà prises.

<sup>13</sup> Nous pensons ici aux associations dites de « défense de l'environnement ». On peut observer, parmi les thèmes mobilisateurs dans ces organisations, que les sujets liés aux décisions d'aménagement du territoire ont toujours une grande importance.

<sup>14</sup> J. Moriau (2001, p. 67-70) fait état, comme beaucoup de sources, d'une diminution relative des financements publics à la recherche par rapport à la part industrielle.

<sup>15</sup> Certaines études évaluent à 2,5 milliards le nombre de pages web consultables publiquement, auxquelles viendraient s'ajouter de l'ordre de 7 millions de documents par jour (P. Rivière, « Si c'est écrit », *Le Monde diplomatique*, novembre 2001, p. 22). Techniquement ceci pose donc des questions sur ce mode de « transparence ».

<sup>16</sup> Voir par exemple les analyses de P. Bourdieu sur les différents types de « capitaux », éventuellement négociables dans les champs de pouvoir scientifique, dont le « capital médiatique ».

<sup>17</sup> Mais après les organisations de protection de l'environnement, premières citées, avec plus de 50% de réponses positives en 1999 à la question « Parmi les sources d'informations suivantes, quelles sont celles auxquelles vous faites confiance sur les questions d'environnement ? » posée dans les pays de l'Union européenne (plusieurs réponses possibles). Les scientifiques obtiennent entre 35 et 40%, les pouvoirs publics moins de 10% et les partis politiques, comme les entreprises, moins de 5% (Commission européenne, 1999, p. 24).

<sup>18</sup> Un théoricien de la communication comme Ph. Breton voit celle-ci comme une « espérance rationaliste et universaliste, la valeur refuge d'une morale occidentale à la dérive » (Cabin, 1998, p. 97).

<sup>19</sup> Cette partie est plus directement issue de la recherche réalisée pour les SSTC citée (p. 126-133) et particulièrement d'une contribution de Grégoire Wallenborn, mais nous en avons réaménagé et fortement résumé les propositions.

<sup>20</sup> Ou « comptoirs de science », financés notamment dans des universités hollandaises, parmi d'autres pays. Voir notre rapport SSTC, p. 22-23.



# La réinvention du territoire

Georges PRÉVÉLAKIS

La réinvention du territoire est un processus complexe et multidimensionnel, qui implique une réflexion profonde sur la relation entre l'homme et son environnement. Elle se situe à l'intersection de la géographie, de l'histoire, de l'économie et de la politique.

La question du développement est devenue une préoccupation majeure de l'ensemble de l'humanité après les deux guerres mondiales, la révolution soviétique et les mouvements de décolonisation qui ont exprimé la révolte des non-nantis face à ce qui paraissait comme une injustice géographique. La prospérité occidentale a créé de vives jalousies au siècle passé.

L'idée du développement est venue comme une voie pacifique vers plus de justice géographique. Ainsi, pendant les années 1950 et 1960, dans un pays comme la Grèce, la préoccupation fondamentale était comment se développer, comment sortir de ce qu'on appelait alors le sous-développement. Certains « sous-développés » ont réussi ; la Grèce, de pays d'émigration, est devenue aujourd'hui un pays d'immigration. Un habitant de la Grèce sur dix est étranger.

Pourtant le développement a eu son prix. Des paysages ont été dégradés. Athènes est une ville invivable. Beaucoup de zones touristiques sont saturées. Pareilles expériences ont conduit à poser la question de la durabilité du développement.

Développement durable ou non, la question des conditions de réussite s'est toujours posée. Dans l'après-guerre, on cherchait les causes des disparités économiques dans les conditions matérielles. En Grèce, on dénonçait volontiers l'absence de mines de charbon et de fer comme causes du retard économique. Au manque de ressources naturelles, on ajoutait souvent la pénurie des capitaux. Une certaine vision du territoire ressortait, vision matérialiste s'inspirant de la géopolitique allemande de l'entre-deux-guerres et du marxisme. Le territoire était perçu comme une source de biens créés par la nature ou encore comme le moyen de contrôler la circulation des capitaux.

Cette vision, qui mène à l'expansionnisme et à la recherche de l'espace vital, ou encore à la fermeture, s'est avérée fautive. Des pays pauvres en ressources naturelles prospèrent (comme la Suisse) tandis que d'énormes pays dont le territoire renferme

des quantités incalculables de « richesses » ont du mal à offrir à leurs populations les fruits du développement. Alors, où se trouve le secret du développement ?

La tentation d'éliminer le territoire parmi les facteurs qui expliquent les différences de niveau de développement devient grande après ces observations. L'accroissent encore les énormes progrès technologiques du siècle passé et leur mise en valeur par d'autres évolutions auxquelles nous donnons le nom collectif de globalisation (ou mondialisation). Aujourd'hui, l'existence ou non de capital local ne compte plus. Le capital est mobile, il suit les conditions de rentabilité. Les ressources naturelles sont devenues mobiles aussi. On peut transporter de grandes quantités de matières premières à un coût relativement limité. L'économie se détériorise et devient de plus en plus réticulaire. Ses activités se morcellent, se répartissent sur l'ensemble de l'espace mondial et se connectent par les réseaux qui ne cessent de se développer : réseaux de transports, réseaux de communication. Cette image d'homogénéisation de l'espace économique par la généralisation de la circulation s'accompagne de celle de l'homogénéisation culturelle de l'humanité. La seule appropriation de l'espace qui paraît résister à ce mouvement d'intégration œcuménique est celle du politique. Il s'agit pour beaucoup d'un signe d'archaïsme, de refus d'adaptation à un monde nouveau. Pourtant cet archaïsme ne semble pas être en voie de disparition. Après la fin de la guerre froide, de nouveaux territoires ont vu le jour et ce processus continue.

La fin des territoires ne semble donc pas proche. Disposent-ils d'atouts cachés qui leur permettent de résister ? Y a-t-il une cause autre que les inerties psychologiques ? Si les décennies du communisme soviétique n'ont pas réussi à effacer la mémoire de territorialités passées, la globalisation et son idéologie aboutiront-elles à imposer l'homogénéité dans l'espace ?

Les réponses à ces questions viennent de l'histoire. Une certaine géopolitique matérialiste avait certes tort dans sa manière de placer le territoire au centre des préoccupations économiques. Son erreur ne se trouvait pourtant pas dans le choix de la thématique mais dans son interprétation. La réussite des puissances occidentales qui a suscité tant de jalousies n'est pas sans rapport avec le rôle du territoire ; il s'agit pourtant beaucoup plus de sa fonction socio-psychologique que de ses aspects matériels.

Depuis l'Antiquité grecque, le territoire se trouve au centre de la vie sociale. La cité antique, la *polis*, a fondé la politique à partir de l'expérience de cohabitation dans un espace donné, dans un territoire. Cohabitation et territoire sont ainsi liés étroitement puisque la territorialité résulte d'une longue vie en commun et que la cohabitation dépend des liens de solidarité territoriale.

Le territoire de la cité correspondait à des espaces assez limités. Le milieu méditerranéen définissait une échelle de localité. La politique territoriale de l'Antiquité est surtout une politique du local.

La constellation des territoires des *poleis* formait des réseaux qui se faisaient et se défaisaient constamment. C'est l'Empire romain qui a réussi à transformer les réseaux méditerranéens en territoire impérial. La stabilité qui en a découlé a permis une longue prospérité, un développement durable. Rome a réussi là où la Grèce avait échoué grâce au territoire. Le modèle romain a survécu dans Byzance, dans l'Empire

ottoman, dans l'Empire russe. Alors que l'Europe latine a sombré dans le chaos à partir du V<sup>e</sup> siècle.

La disparition de la territorialité suite aux vagues successives d'invasions barbares a créé une situation politique que certains savants ont comparée à celle de l'état colloïdal de la matière : ni solide, ni liquide. L'unique élément d'unité dans ce monde où seules les relations de personne à personne comptaient fut l'Eglise. Pourtant Rome n'a pas cette fois réussi à constituer un large territoire. Elle s'est limitée à stabiliser son réseau par une stricte hiérarchisation.

C'est à partir de cette situation de fluidité que le modèle occidental a pris forme à travers un processus lent et graduel. Ses principales étapes s'étalent sur un millénaire. La stabilisation d'un pouvoir en France et en Angleterre autour de l'an mil, les guerres de religion, les traités de Westphalie, les Lumières, la Révolution française constituent autant d'étapes vers l'apparition d'un nouveau modèle d'organisation politique qui a graduellement associé l'Etat avec le territoire et avec la nation. L'Etat nation territorial est arrivé à sa maturité au début du XIX<sup>e</sup> siècle en France et en Angleterre ; il a offert à ces deux pays les conditions pour leur développement.

En effet, l'association du pouvoir politique avec l'unité culturelle liée à l'idée nationale apporta une nouvelle dynamique qui a permis l'épanouissement du capitalisme industriel. Le territoire constitue le cadre de cette synthèse, le lien entre l'Etat et la nation. C'est grâce à cette fonction du territoire comme ciment social que les sociétés occidentales ont pu se démocratiser, que la confiance a pu stimuler l'investissement capitaliste, que le patriotisme s'est mis au service du bien public. Cette réalité, nouvelle par rapport aux Empires où le territoire dépendait du despotisme et de la violence, était certes comparable à celle des *poleis* grecques. Pourtant l'échelle géographique était bien différente. Il s'agissait désormais d'Etats qui pouvaient se comparer aux Empires, d'Etats créateurs d'Empires.

Ce territoire inventé en Occident explique pour beaucoup la puissance occidentale. Les pays qui ont réussi à adopter et à s'adapter à ce modèle ont pu emprunter le chemin du développement. D'autres ont cherché des solutions mitigées ; ils ont essayé de se moderniser en préservant une grande partie de leur organisation ancienne, de leurs logiques réticulaires. Certains ont échoué à se développer, d'autres ont connu un développement passager, un développement non durable. L'Union soviétique constitue le principal exemple d'un tel échec.

Pourtant ce modèle est-il éternel ? Ceux qui l'ont inventé et le connaissent mieux, survivent plus aisément dans un monde façonné par lui. Poser donc la question de la durabilité du modèle territorial occidental, signifie aussi s'interroger sur la viabilité de la puissance occidentale. Sauf si l'Occident se montre capable de répéter son exploit, c'est-à-dire de réinventer le territoire.

Toute une série d'évolutions contestent aujourd'hui la validité du modèle territorial occidental. La technologie qui a assuré la définition, la délimitation et la défense du territoire au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècle vient aujourd'hui le combattre. En effet, dans le passé, chemins de fer, armements et fils barbelés permettaient à la nation et à l'Etat de se protéger derrière des lignes impénétrables. Les avions, les missiles et les satellites ont détruit la fonction défensive de la frontière. L'information ne constitue plus le monopole d'un Etat au sein de son territoire. Elle sort sans son accord sous

la forme de l'imagerie de la télédétection. Elle y entre aussi indépendamment de la volonté de l'Etat grâce aux émissions télévisées par satellite. La défense terrestre est en définitive sans grande importance face aux forces aériennes qui, grâce à la mobilité apportée par les porte-avions ou par des systèmes d'alliances, peuvent dépasser de loin la capacité de feu d'une aviation nationale.

La circulation de l'information influence les esprits, peut donc éroder la loyauté des populations vivant dans un territoire ; la déterritorialisation militaire peut détruire les pouvoirs territoriaux de l'extérieur. Contesté ainsi de l'extérieur et de l'intérieur, un territoire ne peut organiser une défense efficace qu'en la globalisant, c'est-à-dire en la déterritorialisant. Si la Serbie a perdu la guerre du Kosovo, c'est qu'elle est restée attachée à une logique de défense territoriale face à un adversaire qui a utilisé tous les atouts de la logique réticulaire et diasporique.

Les événements du 11 septembre ont montré que même les Etats-Unis ne peuvent plus compter sur une défense territoriale pour assurer la sécurité sur leur territoire. En globalisant l'économie, la culture et la guerre, les Etats-Unis ont créé les conditions de l'intériorisation des conflits mondiaux sur leur propre territoire.

Nous assistons ainsi à une généralisation de la globalisation dans des domaines nouveaux. La globalisation économique a été un facteur de progrès, mais elle a introduit une instabilité accrue du système économique international. Aujourd'hui, le paysage se complète : la globalisation culturelle, la globalisation politique et la globalisation militaire multiplient les sources d'instabilité en créant un monde fascinant mais aussi très dangereux. Des crises financières en cascade au terrorisme aveugle et chaotique, tout devient possible. Les contrôles et les garde-fous assurés par la maîtrise des territoires s'affaiblissent et il y a peu de moyens capables de les remplacer dans ce rôle.

Cette image, certes exagérée, rappelle la situation « colloïdale » de l'Europe du Moyen Age ou de l'organisation géopolitique pendant les guerres de religion. Les principautés étaient liées par des réseaux d'alliances complexes et fluides. La distinction entre affaires intérieures et affaires extérieures n'était pas claire. Les deux camps religieux étaient persuadés de leur « droit d'ingérence », pas pour sauver la vie et la dignité de populations menacées, mais pour ce qui leur paraissait beaucoup plus important : les âmes immortelles. Refuser ce droit et ce devoir relevait du cynisme.

Pourtant, les traités de Westphalie ont institutionnalisé ce cynisme en reconnaissant la souveraineté des Etats. Ainsi, pour éviter la déstabilisation de l'Europe, ont-ils accepté, les uns et les autres, le sacrifice des âmes...

C'est de ce cynisme que nous avons commencé à sortir pendant la guerre du Kosovo, quand par exemple M<sup>me</sup> Albright a déclaré, de commun accord avec le secrétaire des Nations Unies M. Annan, la primauté du droit d'ingérence humanitaire par rapport à la souveraineté nationale. Que l'on soit d'accord ou non sur le caractère humanitaire des bombardements de l'OTAN, la question n'est pas là. Ces déclarations – et leur mise à exécution – ont constitué une contestation du *statu quo* introduit au XVIII<sup>e</sup> siècle, similaire à celle de la contestation du pouvoir de l'Eglise de Rome par Cabot en 1496.

Que reste-t-il aujourd'hui du territoire national ? On est, malgré tout, loin de la fin des territoires, même loin de la fin des territoires westphaliens. Pourtant la situation territoriale mondiale devient – ou se révèle – de plus en plus hétérogène.

Il existe, tout d'abord, une fonction minimale de territorialité qui, au lieu de s'affaiblir, se nourrit de la globalisation. Pour participer à la vie internationale, pour être un acteur reconnu doté de tous les droits, le territoire est indispensable. Ainsi, le territoire fonctionne comme une *membership card* qui donne accès à la vie internationale. La multiplication des Etats, l'inflation des territoires, exprime le souhait des diverses élites autoproclamées nationales de participer à la vie de société qui se déroule dans les «salons» de New York, de Genève, de Strasbourg ou de Bruxelles. Mais, comme tout phénomène d'inflation, l'inflation des territoires conduit à leur dévaluation.

Cette dévaluation est plus rapide dans les zones où la territorialité à l'occidentale est de fraîche date, où elle a été introduite de manière artificielle et où elle est en contradiction avec les cultures spatiales locales. En Afrique, la territorialité occidentale est une fine couche posée sur d'autres strates à l'ère du triomphe du modèle de l'Etat nation. Les vents nouveaux l'enlèvent sans difficulté et mettent ainsi à découvert les anciennes structures, souvent incapables d'assurer un minimum de gouvernance dans un contexte qui n'a presque rien de commun avec la situation pré-coloniale.

A l'autre extrême, nous trouvons les pays qui ont été les pionniers de la territorialité occidentale. Avec son euroscepticisme, la Grande-Bretagne affirme son attachement à la territorialité. La France le fait moins explicitement, mais l'attachement à l'Etat, à la nation et au territoire constitue un socle solide de la société française.

D'autres pays enfin se trouvent à des stades intermédiaires, combinant des structures anciennes et plus récentes selon des palimpsestes identitaires et territoriaux complexes.

Cette image d'hétérogénéité est peut-être l'expression la plus flagrante de l'échec de l'«idéologie géographique», l'idée que la territorialité occidentale peut couvrir l'ensemble de la terre en gommant à la fois la diversité spatiale et la diversité temporelle qui caractérisent l'humanité. C'est sur ce palimpseste que la circulation se généralise, que la globalisation étend ses réseaux, que l'universalisme culturel et politique cherche à combattre les identités territoriales.

L'humanité a toujours hésité entre la liberté et la sécurité. L'affaiblissement des territoires des deux dernières décennies a exprimé un volonté de liberté. Son prix est une déstabilisation croissante. Elle se manifeste à plusieurs échelles. On a peut-être encore du chemin à parcourir avant que l'humanité, traumatisée par les crises inévitables qu'apporte la globalisation, modifie son choix en optant pour plus de stabilité. Pourtant certains signes montrent que les événements du 11 septembre ont déjà déplacé le pendule. L'effort pour réintroduire de la stabilité passera obligatoirement par un retour à la territorialité. La question fondamentale qui se pose concerne le caractère de cette (ou de ces) territorialité(s).

Le retour à la territorialité westphalienne paraît difficile. Malgré sa résistance dans certains pays, elle perd du terrain, elle recule. Elle constitue souvent une entrave à l'évolution, un archaïsme chéri et rassurant qui pourtant fonctionne comme le principe d'une lente décadence. Dans les zones où la territorialité westphalienne a

été introduite récemment, elle s'érode avant d'avoir pu arriver à maturité. Faits pré-modernes et faits post-modernes coexistent dans ces sociétés et souvent s'accordent fort bien. Quel meilleur exemple que les réseaux claniques balkaniques traditionnels qui se reconvertissent dans la criminalité organisée et transnationale ?

La question donc de la réinvention du territoire va se poser, se pose déjà. La nouveauté peut venir en partie de l'échelle géographique. Si l'échelle westphalienne a été celle de la nation, en Europe nous sommes confrontés à deux autres échelles : l'échelle régionale et l'échelle européenne. Peut-on espérer des progrès à partir de ces deux échelles d'expérimentation ?

L'expérience régionale donne des résultats plus ou moins heureux selon les traditions des pays. L'échelle européenne, elle, pose toute une série de problèmes. L'Union européenne reste encore un réseau d'Etats souverains ; elle cherche pourtant à se transformer en territoire, et même à agrandir considérablement ce territoire. Grande ambition, sans probablement les moyens correspondants. L'introduction de l'euro et la politique volontariste de l'élargissement vont peut-être obliger l'histoire à avancer à marche forcée ; ou à faire marche arrière.

L'échelle locale connaît enfin un renouveau considérable. Elle prend parfois la forme de la gouvernance urbaine et se confond avec l'échelle régionale. Elle exprime des besoins de sécurité face à l'effondrement de l'Etat de droit en conduisant à la création de quartiers protégés par des polices privées. Elle renoue avec son passé dans des quartiers populaires ou dans des villages où la proximité crée des liens de solidarité. On l'a vue aussi renaître dans la crise yougoslave sous la forme de bandes armées défendant leur village et attaquant d'autres villages...

Pourtant, l'échelle n'est pas l'unique composante de la réinvention du territoire. Plus importante encore est la combinaison de plusieurs échelles qui tend à remplacer la monopolisation du territoire par l'échelle nationale. Cette diversité scalaire conduit à une infinité de combinaisons possibles de territoires associés, alliés, connectés. Ainsi des réseaux de territoires apparaissent, réseaux pas obligatoirement basés sur la proximité. Les jumelages de villes constituent un exemple de l'émergence de structures réticulaires à partir de territoires locaux ou régionaux. Cette complexité permet de libérer les identités de l'appartenance dominante à l'échelle nationale et de la subordination à cette échelle de toute autre forme à l'identité nationale.

Malgré leur rôle par définition stabilisateur, les territoires nouveaux se présentent donc assez ouverts à la circulation, à la fluidité. C'est la résultante de toutes les mutations qui ont contesté le territoire westphalien. Puisque la « friction de la distance » ne peut plus constituer l'unique facteur de regroupement des territoires, quel élément pourrait limiter la fluidité d'une organisation réticulaire de territoires variés ?

Une approche historique s'impose aussi. Dans le monde fluide des réseaux des *poleis*, une certaine unité était possible. Cette unité a permis aux Grecs de combattre les Perses. Les sources de cette unité sont à chercher dans la culture. C'était la communauté linguistique et religieuse qui distinguait le réseau grec des autres réseaux méditerranéens et lui donnait son identité. Dans le nouvel archipel territorial global, ce sera à nouveau la culture qui déterminera la subdivision du super-réseau global

en une série de réseaux particuliers, puisque la distance ne pourra plus jouer ce rôle fédérateur autant que dans le passé.

Ainsi se détermine la nouvelle source de la stabilité et de la prospérité. Il ne s'agit ni de l'or, ni de l'or noir. C'est le patrimoine qui devient à la fois l'expression et l'instrument de l'unité des territoires, le gage de stabilité, le fondement de la prospérité. Le patrimoine peut s'organiser à diverses échelles pour associer différents territoires. La construction de l'Europe passe obligatoirement par la rédéfinition du patrimoine qui se trouve sur ses territoires. Le patrimoine devient ainsi une ressource critique, une ressource rare. Il est valorisé, commercialisé ; les luttes pour le patrimoine dépassent en intensité la lutte pour les ressources matérielles. La Macédoine et, plus encore, Jérusalem, constituent des exemples évidents des nouveaux conflits pour le patrimoine.

Le patrimoine devient donc le secret du développement des territoires et des réseaux des territoires. Pourtant le développement des dernières décennies a souvent dévasté le patrimoine. La plaine d'Eleusis, un des plus beaux et plus prestigieux sites antiques, a été sacrifiée ainsi à l'industrialisation lourde pendant les années 1950. La ville d'Athènes a éprouvé des difficultés à sauver les marbres du Parthénon de la pollution atmosphérique. Le développement qui détruit le patrimoine ne peut être que provisoire. Le patrimoine devient ainsi un élément clé du développement durable.

Dans un monde de mobilité, de fluidité, d'innovation, tout est possible à condition d'assurer stabilité et ouverture. Ces conditions sont liées à une cohabitation harmonieuse, à un art de *convivre*. Le territoire est le fondement d'une telle cohabitation. La nouvelle territorialité ne peut être fondée que sur des mythologies, anciennes (c'est-à-dire nationales) ou nouvelles. La tâche des intellectuels, des artistes et même des scientifiques est de réimaginer les mythes, de réinterpréter le patrimoine, de réinventer le territoire.

La Grèce sous-développée des années 1950 considérait qu'elle était condamnée par manque de ressources minières et de capitaux. Pourtant elle a relativement bien réussi à sortir du sous-développement. La Grèce d'aujourd'hui est riche en patrimoine. Elle ne réussira pourtant à mettre en valeur cette nouvelle richesse que si elle arrive à réinterpréter ses mythes fondateurs, si elle contribue dans l'effort de réinventer le territoire.



# L'articulation entre la globalisation et le développement territorial local, entre l'endogène et l'exogène

Christian VANDERMOTTEN

## **Du fonctionnalisme fordiste à l'économie flexible et au développement local ?**

Un colloque organisé il y a quatre décennies à propos du développement des territoires dans un cadre similaire aurait sans doute développé comme thème majeur la question des méthodes et des arbitrages pour assurer la planification la plus rationnelle des affectations fonctionnelles, dans un réseau hiérarchique cristallin à renforcer en infrastructures et équipements. L'objectif eût été d'assurer les meilleures conditions d'implantation des entreprises nécessaires au développement économique ou à la reconversion, mais aussi de supprimer les taudis et de favoriser l'accès au logement salubre dans des lotissements périphériques, accessibles par voies routières rapides, quitte à éventrer les centres urbains anciens, de toute manière considérés comme peu favorables à la réalisation de meilleures conditions d'hygiène.

Les administrations et les bureaux d'étude étaient alors chargés d'opérationnaliser ces arbitrages et d'inscrire les projets sur des cartes. En l'absence d'un cadre spatialisé de planification socio-économique (on voit mal comment les pouvoirs publics auraient pu le construire et *a fortiori* l'imposer), cette opérationnalisation s'est traduite par un gonflement bien au-delà des besoins réels, même largement envisagés, des affectations les plus porteuses de plus-values foncières. Certes, certains habitants devaient subir des dégradations portées à leur cadre de vie traditionnel, mais le progrès n'apparaissait-il pas à ce prix ? De toute manière, il leur était loisible d'aller, en voiture, habiter leur nouveau pavillon suburbain, au calme et au bon air si profitable à leurs enfants.

Depuis lors, la crise du fordisme a révélé l'incapacité des grands investissements industriels et de l'économie publique de sauvetage à résoudre les problèmes des régions en difficulté. Les pouvoirs publics, qui avaient confondu mouvements

courts et mouvements longs de l'économie et cru un moment pouvoir conjurer le ralentissement économique et la crise de l'investissement de la phase B du quatrième Kondratieff en poursuivant des mesures keynésiennes contre-cycliques, se sont endettés et ont dès lors perdu plus encore leurs capacités d'intervention. Les centres des villes sont en situation budgétaire difficile, du fait de l'exode d'une part importante de leur population la plus aisée et de la dualisation accrue entre eux et leurs zones périurbaines, sans que fonctionne de péréquation fiscale. Leur commerce résiste de plus en plus mal à la concurrence d'ensembles périphériques, contrôlés par les grandes chaînes de distribution, sauf dans quelques artères centrales envahies par les seules enseignes ou dans des îlots de commerces exclusifs, dans des quartiers anciens de grande qualité architecturale parcourus par des touristes ou des clients branchés. Les néo-ruraux protestent contre le lotissement projeté de l'autre côté de la rue ou bien contre le fermier voisin dont le coq les importune au petit matin ou contre la moissonneuse qui vrombit toute une nuit d'été. Les accès routiers aux grandes villes sont encombrés, les trains en retard, les navetteurs pestent mais abandonnent à contre-cœur le cocon de leur automobile, d'autant que les alternatives offertes sont médiocres, quand elles existent.

Mais il ne faut pas perdre espoir. Avec quelques malheureux à-coups certes, la phase A du cinquième Kondratieff s'annonce, à moins qu'elle n'ait commencé depuis dix ans. Elle s'appuie sur la mise en production massive de nouvelles technologies, dont celles de l'information qui nous permettront de travailler à domicile, chacun replié sur soi, isolé de toute influence pernicieuse. L'économie flexible s'impose comme modèle alternatif aux blocages et aux rigidités du fordisme et de l'Etat social. L'initiative personnelle et la prise individuelle de risque sont récompensées. Les rigidités administratives ne sont plus supportables pour le citoyen responsable, devenu conscient des exigences de la protection de l'environnement, du sien proche en particulier. L'administration se rapproche donc du citoyen. Les vertus consociatives du développement local redynamisent les laissés pour compte des quartiers en difficulté. Le développement endogène, mobilisant toutes les forces vives locales, revivifie les quartiers au patrimoine architectural et social rénové. Les quartiers centraux des plus grandes villes bénéficient quant à eux des effets régénérateurs de la gentrification.

Pendant ce temps, entre 1960 et aujourd'hui, le PIB par habitant de la Wallonie est passé, par comparaison à la moyenne européenne, de l'indice 94 à l'indice 88 et le revenu par habitant des Bruxellois est passé de 149 % de la moyenne belge en 1967 à 93 % en 1996.

### **Les champs de tension entre le global et le local**

Le tableau ainsi brossé est certes tout à fait caricatural, mais il permet de mieux situer dans différents champs de tension politique l'apparition des nouveaux concepts qui vont nous occuper durant ce colloque, en particulier celui de développement des territoires, devant lequel l'aménagement du territoire cède le pas, et celui de développement durable, devant lequel s'efface une conception conservacionniste et naturaliste de l'environnement. Ces champs de tension s'expriment dans des couples dialectiquement antagonistes: la globalisation *versus* le localisme, le gouvernement *versus* la gouvernance, l'exogène *versus* l'endogène.

Localisme, gouvernance, endogène peuvent apparaître comme l'expression progressiste des capacités accrues de la société civile à mieux maîtriser son devenir, à mieux se prendre en charge, grâce à une participation démocratique plus forte, plus concrète, redynamisée parce que territorialisée dans l'espace quotidiennement perçu et vécu.

Mais on peut aussi interpréter le succès de ces concepts comme le produit de développements idéologiques visant à délégitimer l'Etat, à justifier la réduction de ses capacités d'intervention et de régulation dans les champs économiques et sociaux, au profit de forces dominantes transnationales politiquement incontrôlées, alors que l'on concéderait au local la gestion du dérisoire, camouflé sous le vocable d'économie sociale, de développement endogène, d'amélioration du cadre de vie, au prix d'une déstructuration de solidarités historiquement construites sur le terrain du monde du travail plutôt que par référence au territoire. La manœuvre serait inconsciemment couverte par les bureaucraties et les « encadrateurs » locaux, qui en tireraient quelque raison d'être ou un renforcement de leur légitimité. Manuel Castells n'a-t-il pas cru à tort, à la fin des années soixante, que, à travers leurs enjeux territorialisés, les luttes urbaines étaient potentiellement révolutionnaires, alors que l'on voit bien que les différents groupes sociaux sont loin de partager les mêmes terrains de vie et que même quand il y a mixité sociale sur le territoire, les capacités et les formes de réponse aux problèmes locaux diffèrent en fonction des appartenances sociales des habitants, entre ceux qui ont la possibilité d'échapper aux problèmes, de lutter pour leur solution et ceux qui tout simplement les subissent. La valorisation du local et du territoire, c'est aussi le succès du syndrome NIMBY, en général le plus efficacement mobilisé par les groupes dominants.

### **Les conditions d'un développement démocratique des territoires**

Entendons-nous bien sur le sens de mon discours. Je pense que la concrétisation des enjeux sur le territoire peut être un outil de meilleur aménagement, plus démocratique. Mais cela impose une série de conditions préalables. Je vais les développer avec le cas wallon en référence.

La première de ces conditions est qu'il n'y ait pas moins d'Etat (ou plutôt en Belgique moins de Région), mais plus d'Etat, mais fonctionnant autrement. C'est en effet au niveau de la Région que doivent être assurées les cohérences stratégiques, dûment validées par les instances régionales élues. Ces cohérences doivent être définies dans un schéma d'orientation, comme l'est le Schéma de développement de l'espace régional, le SDER, porteur des objectifs transversaux à l'échelle de l'ensemble de la Région et couvrant donc un champ bien plus vaste que celui de l'aménagement du territoire réglementaire traditionnel. Pour qu'un tel document produise ses effets, bien qu'il ne soit et doive rester qu'un schéma d'orientation sans valeur réglementaire, sa logique doit effectivement s'imposer à l'ensemble des acteurs institutionnels, et non pas aux seules administrations de l'aménagement du territoire et éventuellement de l'environnement.

La territorialisation de cette transversalité et de ces cohérences souhaitées me semble impliquer des révisions importantes du fonctionnement de la démocratie locale. Il s'agit de forcer les responsables locaux élus à effectuer leurs propres choix

stratégiques et à expliciter clairement leurs priorités. On voit, de l'expérience de la mise en œuvre des Schémas de structure communaux, que l'exercice ne va pas de soi. Pour que ces choix et priorités s'inscrivent effectivement dans une perspective durable et économe en espace, cohérente par rapport aux objectifs du schéma régional de développement, effectivement transversale, il conviendrait que deux conditions soient remplies.

D'abord, que le financement de leur réalisation ne s'inscrive plus dans une série de logiques additives de subventions sectorielles plus ou moins automatiques, et d'outils plus ou moins redondants, mais bien dans une logique d'enveloppes globales négociées de manière contractuelle entre la Région et les communes et attribuées par cohérence avec les objectifs généraux du SDER.

D'autre part, qu'il soit procédé à une révision radicale du mode de financement des budgets locaux, qui n'encourage plus comme c'est le cas aujourd'hui chaque commune à gagner des habitants ou à attirer des entreprises, quelles qu'elles soient, aux dépens des communes voisines. Une fiscalité uniforme sur le territoire, comme aux Pays-Bas, permettrait des péréquations et désamorcerait des compétitions aux conséquences bien peu « durables ». De nouvelles perspectives en matière de contrôle des plus-values foncières devraient aussi être examinées : on fait en Belgique de l'aménagement du territoire depuis quarante ans sans contrôle du foncier.

Mettre effectivement en œuvre les objectifs généraux d'un aménagement durable et renforcer les cohérences de ses inscriptions spatiales implique aussi, outre la disparition d'un niveau de pouvoir intermédiaire dont on ne voit plus bien les raisons d'être, de favoriser les intercommunalités sur des territoires à la fois cohérents dans leur fonctionnalité et perçus par les populations et leurs représentants comme des espaces de référence, d'affinités, à l'échelle des petits bassins de vie locaux ou d'ensembles sous-régionaux plus vastes. A la première échelle devraient se décider les choix en matière d'infrastructures de proximité, d'équipements, etc. A la seconde, ces choix seraient techniquement mis en œuvre ou gérés, par exemple par des intercommunales renouvelées. A cette seconde échelle serait aussi examinée l'implantation de quelques grands équipements de niveau sous-régional, dont la prolifération anarchique est non seulement coûteuse, mais peut aussi nuire à l'efficacité, tout en consommant inutilement de l'espace.

La première échelle de cohérence, celle du niveau de base, correspond plus ou moins à la notion de pays, en milieu rural, ou de communauté urbaine. En tant qu'échelle vécue quotidiennement, ces pays ou communautés urbaines devraient se constituer dans un processus fédérateur au départ des volontés communales. Néanmoins, ici aussi la Région devrait conserver un pouvoir régulateur fort : il ne faut pas autoriser des constitutions égoïstes d'ensembles sans aucune fonctionnalité ou n'associant que des entités périurbaines sans problèmes majeurs, qui relégueraient les communes à problèmes, souvent des centres urbains, de la proximité desquelles elles tirent pourtant leur prospérité. En ce qui concerne surtout les communautés urbaines, il faudrait donc veiller à ce qu'elles associent effectivement centres et banlieues, afin d'assurer une gestion cohérente permettant de tendre vers la ville compacte souhaitée dans une perspective d'aménagement et de mobilité durables, sans toutefois atteindre

des tailles qui leur feraient perdre toute réalité fonctionnelle en y incluant des zones rurales éloignées, qui souffriraient d'ailleurs de peu peser dans les décisions.

Obliger les autorités élues au niveau communal à expliciter leurs choix stratégiques de développement n'exclut pas de renforcer la consultation et l'implication des populations à l'échelle micro-locale, celle des quartiers ou des villages. Mais à deux conditions. D'une part, que cela se fasse dans le cadre de conseils locaux réellement représentatifs, c'est-à-dire élus; d'autre part, que ces conseils n'aient qu'un pouvoir d'avis, pour éviter tout renforcement du syndrome NIMBY évoqué plus haut.

### **Les conditions de la durabilité et de l'usage parcimonieux de l'espace**

Le développement des territoires impose une prise en compte résolue des aspects environnementaux, en tant que besoin intrinsèque, mais aussi en tant qu'élément de mobilisation des populations et en tant qu'outil nécessaire à la reconversion et au redéploiement de l'économie contemporaine. La notion d'environnement inclut ces aspects patrimoniaux et sociaux.

Les pratiques traditionnelles de l'aménagement du territoire n'ont pas tant conduit à protéger l'environnement et à user de manière parcimonieuse du sol – ce qui était pourtant inscrit dans l'exposé des motifs de la loi organique de 1962 –, qu'à multiplier les emprises urbanisées, sans même réellement parvenir à y mettre de l'ordre. Une clarification des objectifs stratégiques aux différents niveaux de pouvoir et la mise en place de systèmes de péréquation entre les différents types de communes devraient contribuer à éviter les gaspillages d'espace et les doublons inutilement concurrentiels. Ceci renvoie à la définition d'aires de cohérence, pays ou communautés urbaines, que j'ai évoquées il y a un instant et qui doivent aussi devenir des aires d'initiative et de mobilisation.

Cette mobilisation souhaitable renvoie non seulement à la pertinence des territoires, mais aussi à la question des développements endogènes qui peuvent s'y construire. Néanmoins, si le recours aux politiques d'attraction des investissements étrangers n'a de fait pas permis en son temps la reconversion de l'économie wallonne au niveau espéré, il ne faudrait pas pour autant tomber dans une mystique du « *small is beautiful* » ou imaginer que le développement endogène serait capable de résoudre à lui seul tous les problèmes, à travers une idyllique mobilisation consensuelle de toutes les « forces vives » locales. Il ne faudrait pas plus imaginer que la relance économique et sociale des communes les plus sinistrées par les héritages d'un ancien passé industriel puisse se contenter de la seule promotion d'activités d'économie sociale et participative. Cela n'exclut pas que l'articulation de ces deux, voire de ces trois volets de l'économie, l'exogène, l'endogène et le social, soit indispensable.

### **La nécessaire prise en compte des superstructures territoriales**

En fait, l'intérêt de la notion de développement endogène tient sans doute avant tout à ce qu'elle met l'accent sur l'importance qu'il y a, pour comprendre l'état des dynamiques locales et le jeu des acteurs économiques, sociaux et politiques sur les territoires, à prendre en compte finement les superstructures et les sociologies locales. Celles-ci se sont formées dans les temps plus ou moins longs de l'histoire, mais font sentir leurs effets bien au-delà de l'effacement des conditions objectives qui les ont

créées. Je pense entre autres ici aux attitudes spatialement différenciées par rapport au risque entrepreneurial, aux choix professionnels, aux types d'enseignement, à la mobilité, etc., tout autant qu'à la différenciation spatiale des attitudes des pouvoirs politiques locaux et des structures d'encadrement, comme par exemple les intercommunales. Michael Porter a récemment montré, dans un article publié dans la *Harvard Business Review*, que c'est la croissance de la productivité qui détermine la croissance économique d'un territoire plus que le développement de sa base exportatrice. Or, des facteurs micro-économiques inscrits dans les structures sociologiques locales jouent de ce point de vue un rôle essentiel. Les entreprises elles-mêmes, mais aussi les structures de formation, le cadre socioculturel, les modes de fonctionnement des institutions locales ont un rôle majeur dans le développement des réseaux, des spécialisations régionales et des *clusters* porteurs. Les processus d'innovation dans des environnements économiques et technologiques complexes s'insèrent de plus en plus dans des procès interactifs et collectifs territorialisés. Ce n'est pas tant l'information, qui circule de plus en plus aisément à l'échelle mondiale, qui compte, que la circulation des connaissances informelles ou la transmission des attitudes sociales, qui elles sont très précisément territorialisées.

Ces aspects sont peu étudiés, alors qu'ils me semblent essentiels pour pouvoir mener, sur des bases territoriales concrètes et différenciées, des politiques de développement efficaces. Dans notre société dite (sans doute à tort) postindustrielle, un intérêt accru porté aux territoires impose paradoxalement de plus s'attacher, outre l'environnement, à l'examen des superstructures territoriales, peu visibles dans l'espace, alors que ce sont les infrastructures qui ont plutôt fait jusqu'ici l'objet d'un maximum d'attention. On sait comment construire une route ou implanter un zoning industriel. Sait-on aussi bien comment faire évoluer des superstructures historiquement construites et subies pour les faire évoluer en superstructures porteuses de croissance durable ?

# La notion de développement durable dans le champ de l'aménagement du territoire <sup>1</sup>

Guy LOINGER

## **L'émergence du développement durable**

Le message du développement durable passe de mieux en mieux auprès des acteurs locaux, mais rencontre toutefois un certain nombre d'obstacles. Les acteurs locaux ne saisissent pas toujours le sens de la notion de développement durable, mais dans la pratique ils comprennent qu'il s'agit d'être économe en ressources spatiales, de freiner l'appauvrissement des écosystèmes et de la biodiversité et de valoriser un patrimoine paysager et culturel. Ils comprennent aussi qu'il s'agit d'une vision, d'une politique et d'une philosophie qui s'efforce de trouver, à l'échelle locale, un équilibre entre les différentes fonctions requises pour assurer le développement humain : les fonctions productives sociétales, environnementales et culturelles doivent aller de pair.

Ils ont de plus en plus conscience que le développement économique local ne doit pas se faire au détriment des conditions sociales ou des conditions liées à la qualité du cadre de vie et des ressources humaines de sa mise en œuvre. Le développement doit être général, au sens de la valorisation de l'ensemble des atouts d'un territoire, et équilibré, au sens d'une maîtrise des interactions entre les facteurs et les processus, et intégrer la notion de temporalité : le temps à venir (« satisfaire les aspirations des générations futures »), comme le temps présent (« ne pas sacrifier pour autant les aspirations de la génération actuelle »), et prendre en considération autant l'influence du monde extérieur sur un territoire donné, que la contribution de chaque territoire à l'équilibre de l'éco-système global. Un principe qui renvoie à la notion de responsabilité : nous sommes tous dans la même barque, nous avons tous intérêt à situer notre action par rapport à la société élargie, qui est devenue, de fait, globale et mondiale.

Un nombre croissant d'acteurs ont aussi bien compris l'idée que la mise en œuvre des principes du développement durable peut leur être très utile en termes d'image: une ville durable, un territoire durable, est synonyme de modernité, de développement raisonné, maîtrisé. Promouvoir un développement «durable», pour une collectivité, peut représenter un atout majeur en terme d'attractivité: c'est une façon de se positionner sur des «valeurs», de donner une plus grande importance à l'homme, à la ressource humaine, aux aspirations personnelles des individus, replacé dans le contexte des aspirations collectives de la société civile locale, et de la fragilité des équilibres hommes/nature. Certaines collectivités vont jusqu'à faire du développement durable un instrument de «marketing urbain» qui pourrait leur assurer une sorte d'avantage compétitif. En effet, le développement est fondamentalement lié à la valorisation de la ressource humaine. Or, l'optimisation de la relation entre les hommes et l'environnement représente l'une des conditions du développement local actuel. Ainsi, les collectivités, longtemps rebelles à cette notion, ont compris le parti qu'elles pouvaient en tirer. Ainsi, nous ne sommes plus à l'époque où cette notion était perçue comme du galimatias d'intellectuels en chambre...

### **Les obstacles au développement durable**

Il existe toutefois certains obstacles à la diffusion de cette problématique. Le premier est un manque flagrant d'instruments de mesure et d'évaluation statistique de l'efficacité des politiques à fort marquage de développement durable sur le plan local. Le renforcement des méthodes d'évaluation prenant en compte cette approche est essentiel, car c'est par la démonstration *pratique* des avantages qui résultent de cette vision des choses qu'il est possible de la faire avancer dans les faits. Par exemple, montrer que l'un des facteurs de la croissance démographique de certaines métropoles régionales, constatée lors du recensement de 1999, résulte de l'amélioration de la qualité du cadre de vie et de la valorisation de la ressource humaine, comme condition de la croissance économique, et donc d'attraction des jeunes ménages, est une façon de *démontrer la pertinence* de cette notion.

Le second obstacle repose sur l'absence de capacité d'anticipation des acteurs locaux, qui ont trop souvent tendance à se contenter de gérer le court terme. Cela implique de multiplier les études de prospective à l'échelle fine des petits territoires locaux. En effet, il ne suffit pas de mener des études à des échelles régionales ou nationales avec les Schémas de service collectif. Il est nécessaire de faire «descendre» la prospective au plus près du terrain pour mettre en évidence les risques auxquels les territoires peuvent être confrontés. Cette attitude «proactive», dirait Michel Godet, implique d'être capable de construire des systèmes d'anticipation raisonnée. Inversement, ne pas se donner les moyens de situer son action dans la durée revient à accepter de se laisser «balloter» au gré des courants multiples qui agitent le court terme, de «naviguer à vue», de prendre le risque de perdre toute marge de manœuvre sur le moyen terme, et de laisser à nos enfants des territoires appauvris, dégradés, pour lesquels les coûts de remise à niveau risquent d'être excessifs, insupportables. Il y a un lien étroit entre la prospective stratégique et le développement durable, et le lien entre les deux termes, c'est le principe de précaution.

D'autre part, les collectivités manquent d'outils en termes de débat démocratique. Or, le développement durable a besoin d'un cadre d'expression approprié pour s'épanouir. De fait, les Conseils de développement apparaissent comme une innovation majeure qui peut favoriser la diffusion du concept de développement durable.

Le développement durable bute aussi souvent sur des obstacles de structure. En effet, le développement durable est l'expression d'une interaction localisée entre des processus sociaux et économiques divers. *Il s'agit, en définitive, de la recherche d'une maîtrise localisée de la complexité.*

Les obstacles que les collectivités rencontrent proviennent du fait qu'en général les structures administratives sont construites sur un mode vertical, et cela parce qu'elles traduisent sur le terrain les logiques, les procédures, les principes de l'Etat nation. *Or ce qui fait la force de l'Etat nation de notre République fait la faiblesse des territoires locaux, parce que leur pilotage est beaucoup plus l'expression localisée de la forme de l'Etat que la réponse aux enjeux spécifiques des territoires locaux.* Sans renier ce qui est l'une des composantes majeures de la France comme nation, il est devenu urgent d'améliorer les formes de latéralisation des politiques publiques, et cela à différentes échelles territoriales, y compris jusqu'aux niveaux les plus proches des citoyens, ce qui implique d'adapter, pour ne pas dire de transformer complètement les appareils administratifs et collectifs à cette exigence déjà ancienne, mais à tort ou à raison perçue comme nouvelle. Cette approche implique de relier les politiques sectorielles pour leur donner un sens et une cohérence à chaque lieu du territoire : *or le développement durable, parce qu'il est par essence systémique, est un puissant moteur de transformation des méthodes de travail des appareils administratifs au niveau local.*

Un autre enjeu paraît central. En effet, l'exercice du développement durable débouche sur la notion d'espace pertinent. Sans espace pertinent, un développement a peu de chance de s'inscrire dans la durée. D'où l'enjeu de l'intercommunalité par exemple, des pays, des politiques d'agglomération, des politiques qui dépassent les césures traditionnelles entre la ville et la campagne, entre les espaces sur-densifiés et les espaces sous-densifiés, car les uns ont besoin des autres. Au-delà, il convient de déterminer les territoires de l'action collective en fonction de l'évolution des pratiques sociales. Actuellement on observe un phénomène de dilatation des espaces de vie quotidienne, mais également une tendance à l'entrecroisement entre des espaces de natures et d'échelles différentes, un point du globe relié par Internet à un autre point du globe à une distance kilométrique considérable pouvant être aussi proche dans les systèmes de représentation et dans les pratiques sociales que la « boulangerie du coin ». Cette proximité virtuelle dans une instantanéité temporelle quasi totale (aux fuseaux horaires près) joue un rôle croissant dans les pratiques sociales : le monde est à nos pieds et interfère avec l'espace concret, qui paradoxalement risque de faire l'objet d'une déréalisation, comme s'il n'était qu'un décor de théâtre, l'espace « réel » étant en fait celui du virtuel. Cette inversion du poids de l'espace concret et de l'espace abstrait dans les représentations change la donne, implique de repenser les territoires et la territorialité en fonction de cette évolution.

Le développement durable doit de plus conférer une place très importante au droit à l'expérimentation sociale, ce qui est *a priori* difficile dans la forme d'Etat nation qui

est celui de la France, du fait du principe d'égalité de tous devant la loi et d'universalité de ses principes. Cela implique le droit à la diversité des formes d'organisation collective, publiques, sociales, culturelles, économiques, le droit à l'expression autonome des citoyens. L'expérimentation sociale, dans le cadre du développement durable, doit permettre de créer des villes dans lesquelles la voiture est perçue comme inutile, au moins pour se rendre à son travail, elle doit permettre de penser que l'on peut manger « bio » de façon ordinaire, y compris dans les écoles, et de faire en sorte que des producteurs de produits alimentaires puissent vendre leur production directement aux habitants de la ville voisine, sans passer par les mécanismes habituels du marché, et sans que les produits soient calibrés selon des normes internationales. Ce droit à la diversité à l'ère de la standardisation des pratiques sociales dans le moule de la mondialisation, est l'une des conditions d'un développement durable approprié et « appropriable » par les habitants d'un territoire.

Enfin le développement durable demande un effort important de communication, d'information et de formation notamment à l'école et dans la vie quotidienne. Il faut, sans relâche, montrer les conséquences de chacun de nos actes et de nos comportements dans les aspects les plus ordinaires de la vie quotidienne, replacer l'individu dans la réalité collective, montrer les interactions entre l'individu et le groupe, et les conséquences des pratiques individuelles dans les phénomènes collectifs, à travers des cas concrets, comme la gestion de l'eau, l'urbanisation périurbaine, le productivisme agro-alimentaire...

En conclusion, le développement durable dans le champ territorial a dépassé le stade où cette notion était considérée comme étrangère au monde des développeurs locaux, époque où l'on opposait de façon frontale, un développement économique soi-disant créateur d'emplois, mais aveugle à toutes autres considérations, au développement durable décrit comme un système de contrainte à la limite du tolérable. Aujourd'hui, le développement durable a tendance à devenir la base du discours sur le développement, par opposition à la croissance purement quantitative des facteurs de production, même quand cette augmentation résulte d'une activité endogène d'expansion.

Mais l'enjeu lui-même s'est déplacé. Le problème devient celui du passage d'un « discours » de mieux en mieux entendu, mais rarement suivi d'effet, à une *pratique* du changement social, à une *pratique* d'aménagement différente et à une *pratique* de la gouvernance différente.

Or à ce niveau, les pratiques dominantes restent marquées par une logique de *non-durabilité* territoriale, parce que les structures évoluent beaucoup plus lentement que les idées, parce qu'elles ont un fort degré d'inertie, et parce que la pratique du développement durable demande d'afficher fortement des orientations, des représentations qui s'écartent des chemins tout tracés. A cet égard, la démocratie participative, le débat, le dialogue social et une véritable capacité à anticiper, à se représenter le futur sont essentiels.

En bref, le développement durable, c'est un nouvel horizon pour le territoire.

**Note**

<sup>1</sup> Ce texte résume les principales conclusions d'une étude que j'ai réalisée récemment pour le compte du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, sur le thème «Collectivités locales, territoires et développement durable». Cette étude a été réalisée pour le Service de recherche du ministère sous la forme d'une série de séminaires approfondis auprès d'une dizaine de collectivités de tailles diverses qui ont en commun une bonne expérience dans ce domaine, notamment à travers la réalisation d'Agendas 21.



# Régimes technologiques et capacités d'innovation locale

## Du diagnostic territorial à la stratégie de développement

Pascal CHAUCHEFOIN

### Introduction

Toute politique de développement durable implique que les acteurs locaux soient en mesure d'identifier les principaux enjeux socio-économiques qui conditionneront l'avenir de leur territoire pour mieux les prendre en compte dans la définition de leurs projets collectifs. Parmi ceux-ci, la capacité d'innovation technologique figure en bonne place car elle est souvent interprétée comme un facteur de performance et comme un gage d'adaptabilité future des structures productives <sup>1</sup>.

L'analyse des relations innovation-territoire s'organise schématiquement selon deux grandes catégories d'approches. Certaines privilégient les logiques sectorielles en considérant que les caractéristiques de l'innovation propres à chaque secteur d'activités peuvent éventuellement expliquer des comportements de localisation des firmes. D'autres insistent sur les capacités locales d'innovation, en estimant cette fois que le ferment essentiel de la création technologique se trouve dans les capacités endogènes des territoires. Dans cette perspective, une littérature foisonnante s'est développée autour des notions de « milieux innovateurs » et de « systèmes productifs spécialisés » pour montrer la force et la densité des liens qui peuvent se tisser, dans certaines circonstances, entre différentes catégories d'acteurs appartenant à un même territoire.

Dans l'approche basée sur la dynamique sectorielle, les auteurs s'intéressent surtout aux comportements des entreprises en référence au contexte concurrentiel dans lequel elles sont plongées. Le concept de « régime technologique » s'est imposé pour décrire l'importance quantitative des directions de recherches exploitables dans un secteur donné, le poids et le rôle des entreprises innovantes, le type de connaissances généralement mobilisées pour l'innovation (appropriabilité, degré d'hétérogénéité,

logique d'approfondissement ou de diversification...), le degré de coordination exigé pour la mobilisation des connaissances...

Il existe plusieurs tentatives cherchant à mettre en relation les caractéristiques des régimes technologiques et les choix de localisation des entreprises innovantes des secteurs considérés afin de mettre en évidence des facteurs de concentration spatiale inhérents à certaines de ces activités <sup>2</sup>. Ce second type d'analyses est beaucoup moins développé dans la littérature que les approches par les milieux innovateurs ou les systèmes productifs localisés. Pourtant, elles ont le mérite de montrer en quoi les stratégies d'entreprises découlant des caractéristiques des contextes concurrentiels peuvent avoir un impact structurant sur l'espace et comment, en retour, certains attributs territoriaux peuvent influencer le comportement de localisation des entreprises. Cette question est au cœur des politiques de développement durable des territoires car elle concerne les principes qui gouvernent la dynamique économique de ces mêmes territoires. L'identification de ces principes est donc un préalable indispensable. Cependant, l'exercice est difficile car les stratégies d'entreprises s'élaborent désormais dans un cadre mondialisé et dans des contextes concurrentiels susceptibles d'évoluer très rapidement. Face à cette difficulté, la tentation est grande, pour les décideurs locaux, d'ignorer ce qui n'est pas maîtrisable et d'adopter une conception étroite de la dynamique économique locale en se focalisant finalement sur ce qui symbolise la « communauté », c'est-à-dire l'intensité des relations entre les entreprises d'un même territoire. Mais, les réseaux économiques dépassent largement le cadre territorial et les principes dominants de cette méthode de « gouvernance locale » se trouvent souvent en porte-à-faux par rapport aux logiques organisationnelles des entreprises et aux enjeux géographiques de l'économie mondialisée. Pour tenter de rendre moins improbable l'ajustement des actions respectives de l'élu et du manager, il est essentiel d'élargir les méthodes et les outils du développement local en y intégrant les relations entre l'échelon local et les autres échelons.

### **Les tentations du localisme**

Depuis l'époque du « socialisme municipal », les collectivités locales sont intervenues pour favoriser le développement économique. Les outils traditionnels dans ce domaine de compétence vont de la prospection d'entreprises à la création de zones d'activités en passant par les pépinières et l'aide financière à la création. Dans les années quatre-vingt, cet arsenal s'est enrichi de dispositifs plus transversaux concernant l'ensemble du tissu économique et fondés sur l'idée que le « milieu » doit être à même de fournir un environnement global favorable à l'exercice de l'activité économique. Il s'agit en somme de définir une « gouvernance locale » adaptée aux besoins du tissu économique (formation, services, infrastructures, qualité de vie, régulation institutionnelle adaptée...). Les responsables locaux espèrent ainsi conforter le tissu des PMI-PME locales, et souhaitent que les établissements des grandes entreprises installés sur place concrétisent leur ancrage territorial en tissant des liens avec ces mêmes entreprises locales de sorte que se développent les interdépendances de proximité.

Ce renouveau de la dimension locale du développement s'apparente cependant largement à une nouvelle orthodoxie. La proximité géographique devient la référence

majeure à partir de laquelle est pensée la stratégie de développement. C'est la catégorie à l'aune de laquelle se mesurent à la fois le potentiel économique et les contours du territoire de projets (Rallet et Torre, 1998 ; Boubas-Olga et Chauchefoin, 2001). Cette tendance est d'ailleurs alimentée par l'émission encore important du pouvoir communal et le découpage horizontal des domaines de compétence des collectivités locales. Ce réflexe localiste est remarquable à travers le succès que rencontre aujourd'hui, en France, dans le milieu des collectivités locales, la notion de « système productif localisé » (SPL).

Ce terme, qui réactualise l'ancienne notion de « districts industriels » héritée de A. Marshall, désigne une concentration spatiale de petites entreprises ayant la même spécialisation sectorielle et fonctionnant en interdépendance de telle sorte que l'ensemble forme une filière ou un segment de filière territorialisé<sup>3</sup>. Ces interdépendances prennent des formes variées. Il existe des économies externes d'agglomération classiques qui s'appuient sur la présence, en un même lieu, d'entreprises qui concourent à la production d'un même type de produit (c'est une chaîne de compétences articulées verticalement selon une logique de filière). De plus, les entreprises réalisent des économies d'échelles. Les SPL fonctionnent comme des « usines sans murs » puisque les fabrications en petites séries sur la base d'une division technique du travail s'ajoutent les unes aux autres pour donner lieu finalement à un gros volume de production. La production totale est suffisamment importante pour couvrir une part notable de la production nationale et parfois internationale du segment ou du produit sur lequel porte la spécialisation. Enfin, les relations informelles sont fréquentes, elles favorisent le partage de la culture technique et facilitent la mobilité de la main-d'œuvre au sein du SPL, ce qui procure des économies d'apprentissage à l'ensemble des entreprises.

La regain de dynamisme manifesté, dans l'économie contemporaine<sup>4</sup>, par ces formes anciennes d'organisation productive est dû à une grande flexibilité interne qui s'appuie elle-même sur des formes très élaborées de coordination. Ces règles de coordination spécifiques, qui associent intégration productive et intégration sociale, peuvent se résumer à partir des éléments suivants.

1. Un système d'information efficace à l'échelle du territoire couvert par le SPL garantit une circulation ample et rapide des informations stratégiques relatives, par exemple, aux débouchés, aux technologies alternatives envisageables, aux nouveaux intrants, aux nouvelles techniques commerciales ou bancaires utilisables. Le grand nombre d'entreprises rassemblées en un même lieu est favorable au développement de comportements de type « essais et erreurs », ce qui procure, pour quelques activités, une probabilité élevée de trouver des solutions adéquates aux problèmes rencontrés et donne lieu à une imitation immédiate de la part des autres opérateurs. Ainsi, les connaissances de chaque opérateur sont-elles transformées en un patrimoine commun au SPL.
2. L'existence de relations de confiance fortes engendre la coopération entre les acteurs. La confiance naît de racines culturelles communes ainsi que du partage de l'expérience contractuelle qui contribue elle-même largement à forger la réputation des agents. Elle se nourrit de contacts interpersonnels répétés et réguliers entre fournisseurs et clients d'un même milieu.

3. A l'instar des districts italiens, les institutions locales interviennent pour faciliter la vie des affaires. C'est pourquoi, pour caractériser cette régulation souple de l'économie locale, on parle aujourd'hui de « gouvernance locale ».

Au total, la combinaison de ces éléments, à l'intérieur d'un territoire donné, produit un système complexe de concurrence, d'émulation et de coopération qui ne saurait s'expliquer sans le recours à la dimension historique (une spécialisation industrielle qui s'enracine dans l'histoire) et sociologique (les relations économiques reposent sur des réseaux sociaux propres au territoire).

#### **Au-delà du localisme : coordination et organisation en réseau**

Pour séduisante qu'elle soit, cette conception du développement local comporte beaucoup de zones d'ombre abondamment soulignées dans la littérature (Courlet & Dimou, 1991 ; May, 1999 ; Rallet & Torre, 1998, par exemple). Nous ne retenons ici que les plus importantes.

Il est d'abord étonnant que des collectivités se lancent dans une démarche de création *ex nihilo* de SPL, car l'étude des SPL à succès montre que les liens de réputation, de confiance et de réciprocité, caractéristiques de ces modes d'organisation se sont construits dans la longue durée. Ils sont ancrés dans l'histoire « industrielle » locale et résultent d'un processus de maturation émaillé d'une succession d'« accidents historiques » dont la reproduction n'est pas possible « en accéléré ». La création d'une telle organisation productive relève du « saut périlleux » inhérent à toute instrumentalisation d'un concept.

Cette question mise à part, les études monographiques montrent que les SPL connaissent des évolutions très contrastées. Sous la pression de la concurrence, les entreprises qui les composent peuvent se réorganiser, changer de stratégies et finalement suivre des trajectoires divergentes. Dans ce cas, le système perd de sa cohérence et subit de fortes interférences « extérieures » qui peuvent conduire à sa dissolution. Cela peut provenir du rachat des entreprises leaders par des entreprises extérieures, d'un processus de concentration interne au SPL ou tout simplement d'un essoufflement des avantages compétitifs de certaines entreprises du milieu.

La dynamique interne des SPL n'est pas déconnectée du contexte concurrentiel général.

Enfin, soulignons que la qualité de la spécialisation productive compte aussi beaucoup. La pérennité du SPL dépend directement de la qualité et de la spécificité des compétences qui sont mobilisées. Cette dimension reflète en définitive la place que tiennent les entreprises du territoire considéré dans des réseaux productifs qui sont le plus souvent mondiaux. De ce point de vue, le soutien accordé, en France et en Grande-Bretagne, aux activités standardisées de services aux entreprises comme les centres d'appels n'a aucun rapport avec une démarche de renforcement de SPL, comme on veut parfois nous le faire croire à travers l'appellation « SPL tertiaires ». Cela représente même plutôt un contre-exemple de développement endogène et durable des territoires compte tenu du faible degré d'ancrage territorial de ces activités.

Ces observations conduisent finalement à soutenir que les performances d'un SPL dépendent de la qualité de l'articulation entre les différentes échelles géographiques

sur lesquelles s'étendent les réseaux productifs. L'élaboration de la politique de développement local doit donc prendre en compte la dynamique générale de ces réseaux. Cela nécessite de s'interroger sur les choix organisationnels des firmes.

Bien sûr, nul décideur local n'ignore l'importance des interactions au sein de l'espace économique. En témoigne, par exemple, l'accroissement de l'intensité et de l'amplitude des flux logistiques générés par l'activité économique, qui pèse directement sur les coûts d'entretien des infrastructures routières dont les différentes collectivités ont la charge. Mais, faute de volonté, d'informations et de moyens permettant d'appréhender leur impact sur le local, les logiques d'organisation qui excèdent l'échelle locale ne sont que très partiellement prises en compte dans l'élaboration des stratégies locales. Les choix managériaux sont considérés comme des facteurs exogènes indiscernables et, lorsque leurs conséquences sont néfastes pour les territoires, ils sont interprétés en général avec beaucoup de fatalisme.

C'est sans doute là que se situe un enjeu essentiel pour la gouvernance de l'économie locale dans les prochaines années : admettre l'existence de multiples interactions entre l'entreprise et le territoire ; comprendre comment les logiques à l'œuvre sur différentes échelles peuvent interférer, se nourrir l'une l'autre, ou éventuellement s'ignorer ou se contredire ; mieux anticiper les évolutions du territoire grâce à une intelligence plus fine des contextes économiques et des stratégies d'entreprises.

Les spécialistes de la géographie économique ont exploité depuis quelques années deux pistes intéressantes permettant de progresser dans cette direction. En termes d'analyse des organisations économiques, d'abord : les théories de la coordination facilitent grandement l'étude des relations complexes entre les logiques individuelles et les logiques collectives, ceci quelle que soit l'échelle géographique concernée. En termes d'analyse spatiale, ensuite : la notion de réseau est particulièrement adaptée pour exprimer le passage d'une logique de surface héritée de l'acception localiste du territoire, à une logique d'interaction entre des agents.

Les théories de la coordination s'intéressent aux logiques d'organisation du système productif. L'approche la plus répandue dans ce champ de recherche est celle de la théorie des coûts de transaction qui considère que l'organisation et la taille de la firme dépendent de son activité contractuelle. Cependant, contrairement à ce qu'affirme la théorie des coûts de transaction, l'orientation des relations économiques développées par une entreprise ne se résume pas au choix des bons partenaires. Elle dépend aussi de ses propres compétences techniques et organisationnelles. C'est l'hypothèse avancée par les auteurs évolutionnistes qui considèrent que l'organisation des relations au sein des entreprises et entre les entreprises répond à un principe de division cognitive du travail. Des auteurs comme E. Penrose, G. B. Richardson ou encore R. Nelson ont montré combien les choix organisationnels de l'entreprise sont influencés par les compétences dont elle dispose à un moment donné. Ce dernier soutient par exemple que, à la fin des années soixante-dix, les responsables de la firme américaine IBM étaient en mesure d'anticiper le développement des ordinateurs personnels et d'y répondre techniquement, mais que les compétences organisationnelles de l'époque, marquées par une forte inertie, n'auraient pas permis d'amorcer le changement avant les concurrents et d'y répondre avec la structure

organisationnelle existante. IBM a donc perdu beaucoup de temps en créant une structure spécifique pour développer ce nouveau produit (Nelson, 1996). Cette dimension cognitive des organisations relève d'une logique d'apprentissage collectif qui traverse toute la sphère de production. On constate, en effet, depuis une vingtaine d'années que l'intensification de la concurrence internationale dans la plupart des secteurs d'activités a provoqué une sophistication scientifique et technique accrue des produits et des services. Lorsqu'elles sont confrontées à une concurrence sur les prix trop rude, les entreprises sont incitées à pratiquer la diversification ou la différenciation de leurs produits pour éviter une compétition qui s'avère souvent ruineuse. Qu'il s'agisse de la production d'un nouveau bien ou de la segmentation d'un marché existant, le choix du producteur s'effectue évidemment en fonction des débouchés envisageables, mais l'état et le nombre des savoir-faire qu'il maîtrise sont aussi déterminants pour des raisons de cohérence entre ressources anciennes et ressources nouvelles à mobiliser (Hakansson & Johanson, 1988 ; Moati & Mouhoud, 1994). Cela concerne aussi bien le domaine du marketing que celui de la fabrication proprement dite. Compte tenu de la diversité des biens semblables déjà présents sur le marché, cette politique s'accompagne la plupart du temps d'un approfondissement des connaissances mobilisées (les créneaux possibles sont de plus en plus fins) et, enfin, d'une spécialisation croissante des producteurs. Cette tendance est renforcée par une autre transformation fondamentale qui tient à la pression concurrentielle et au caractère versatile de la demande : pour rester en phase avec les évolutions du marché et, si possible, les anticiper, les firmes cherchent à personnaliser leurs produits, développent des services à la clientèle et soignent leur réactivité (Bressand & alii, 1989 ; Veltz, 1996 et 2000). Il en découle deux conséquences sur la structure du système productif :

- les productions évoluent sous forme de produit-système et chaque producteur, n'ayant qu'une compétence étroite même si elle est très sophistiquée, est amené à s'intégrer dans une « chaîne de valeur ajoutée », la création de valeur passant par l'optimisation des relations entre les acteurs ;
- la contrainte d'articulation des productions est très forte puisque plusieurs entreprises différentes participent à la réalisation d'un même bien ou d'un même service. Cette tendance à la segmentation est visible à travers le mouvement actuel d'externalisation qui concerne en particulier les entreprises du textile, de l'électroménager et de la micro-informatique. En plus des raisons évoquées plus haut, ce choix s'explique, dans les secteurs concernés, par une recherche d'une plus grande flexibilité (y compris en terme d'emploi) et une réduction des investissements industriels. Une forme extrême de ce principe est représentée par les firmes « creuses » comme Nike ou Benetton, qui ne gèrent directement qu'un segment stratégique comme le marketing et coordonnent les activités de production et de vente presque exclusivement réalisées à l'extérieur.

Tous ces éléments contribuent à renforcer les besoins de coordination.

La notion de réseau s'est imposée peu à peu pour décrire cette réalité difficilement qualifiable à l'aide des concepts de l'économie standard. Les réseaux ont cette propriété de rendre compte à la fois d'une logique organisationnelle et de ses caractéristiques morphologiques. Ce sont « des modes d'organisation endogènes par lesquels les

firmes qui les composent coordonnent leurs activités en créant un environnement susceptible d'engendrer des externalités et des phénomènes cumulatifs, notamment au plan des compétences» (Guilhon & Gianfaldoni, 1990).

De ce point de vue, le territoire ne peut pas apparaître comme une zone géographique découpée *a priori* dans l'espace. C'est le résultat d'un processus, c'est un construit parce qu'il est issu des stratégies des acteurs et des configurations des réseaux de valeur ajoutée.

### **Les défis pour la gouvernance locale : déchiffrer les stratégies d'entreprises**

«Attention échelles glissantes!». C'est par cet avertissement que J. Levy (1993) souligne la différence de nature entre réseaux et territoires. Le territoire correspond à une surface alors que le réseau articule différentes échelles territoriales. Compte tenu du rôle important que jouent aujourd'hui les réseaux productifs dans la structuration de l'espace économique, il est urgent de renouveler les méthodes et les outils du développement local, à commencer par le diagnostic territorial. C'est ce à quoi s'attachent actuellement l'INSEE et certains observatoires régionaux.

Les diagnostics de territoire sont généralement articulés autour de l'opposition opportunités/menaces. Ce bilan est dressé à partir de trois valeurs repères :

- le potentiel (nature des activités et des emplois, existence de nouvelles technologies, créativité, facteurs de développement durable, qualité du cadre de vie...);
- les qualités organisationnelles (caractéristiques des liens entre les acteurs locaux, opportunités de développement exploitées...);
- les facteurs d'ouverture (attractivité, image, compétitivité des produits locaux, rareté des compétences...).

L'innovation méthodologique recherchée consiste à tenter de compléter ces variables de masse et de stock par des indicateurs de flux afin de comprendre comment le territoire s'insère dans les dynamiques économiques d'ensemble. A titre indicatif, on peut proposer un programme de travail de long terme qui permettrait sans doute d'avancer dans cette direction. Il s'agirait de tenter de repérer des liens patrimoniaux et des stratégies financières des groupes présents sur le territoire, de chercher à définir le niveau d'ancrage territorial des firmes locales leaders, d'identifier des compétences locales et de cerner leur positionnement dans la division du travail au sein de la branche. Toutes ces démarches sont novatrices, seules les deux premières ont fait l'objet d'une expérimentation approfondie <sup>5</sup>.

La plupart du temps, le territoire étudié comporte des établissements ou filiales de groupes industriels. Ces entreprises ont d'ailleurs parfois été des acteurs décisifs de l'histoire industrielle locale, voire même de la région, et leur politique de l'emploi a souvent des effets structurants sur l'économie locale <sup>6</sup>.

Le rôle joué par ces unités rend plus complexe l'analyse de la dynamique territoriale dans la mesure où ces unités ne sont pas des firmes indépendantes mais sont intégrées dans des ensembles de sociétés et liées par des relations financières hiérarchisées sous l'égide d'une maison mère généralement implantée ailleurs. Pour identifier la stratégie globale du groupe, on dispose de plusieurs points d'entrée :

- une approche de type patrimonial où il s'agit de repérer les liens juridiques et financiers entre des entreprises présentes sur le territoire et des entités « extérieures ». Cette tâche est difficile parce que les contours d'un groupe industriel sont souvent flous et mouvants, mais cette recherche est importante car elle permet notamment de savoir si l'entreprise considérée fait partie ou non du cœur financier du groupe ;
- une approche fonctionnelle qui consiste à comprendre quelle place tient l'entreprise ou l'établissement dans l'organisation productive du groupe. De ce point de vue, on s'intéresse à son niveau de spécialisation, à l'intensité des échanges industriels avec les autres unités du groupe, à son positionnement dans la division technique du travail au sein du groupe ;
- une approche en terme de gestion de la force de travail en spécifiant les types d'emplois fournis, les qualifications requises, les dispositifs de formation mobilisés, les mobilités exigées.

Cette démarche devrait, dans l'idéal, être complétée par une estimation des avantages économiques que le territoire considéré procure aux firmes qui y sont implantées.

Pour cela, il faudrait être en mesure d'apprécier le degré d'insertion des entreprises/établissements (et en premier lieu des unités de grandes tailles) dans les structures productives locales. Il s'agirait ici de déterminer l'existence d'éventuels réseaux locaux en identifiant les rapports que ces entreprises entretiennent avec leur environnement local. Comme l'objectif est de rendre compte des liens pouvant exister entre l'échelle locale et les autres échelles géographiques, il conviendrait là aussi d'apporter une attention particulière aux entreprises appartenant à un groupe.

L'accumulation de démarches de ce type permettrait ainsi de tester une hypothèse avancée dans les rares études disponibles sur le sujet et selon laquelle le degré d'intégration de l'établissement dans un groupe (logique verticale) est un facteur déterminant du niveau de son autonomie industrielle et organisationnelle et de son degré d'insertion dans les structures productives locales (logique horizontale). Ainsi, une unité filialisée aurait plus de marge de manœuvre qu'un simple établissement. Plus une unité est intégrée fonctionnellement dans son groupe d'appartenance et moins elle serait ouverte sur son environnement territorial (Dupuy, 1987). Ces questions sont importantes car les relations de pouvoir internes aux groupes viennent s'insérer dans le jeu des relations constitutives du territoire considéré.

Ce n'est qu'en fonction de ces observations que le décideur local pourra apprécier les ressorts de la croissance d'un territoire. Selon les cas, il pourra conclure que l'économie contemporaine globalisée est aussi une économie territorialisée, c'est-à-dire nécessitant, pour se développer, de fortes interactions localisées et un enracinement dans un milieu ou, au contraire, que prédomine une logique prédatrice en l'absence d'intégration économique et sociale locale.

Le repérage des compétences locales est une approche complémentaire permettant de spécifier les liens entre les entreprises et les territoires.

Cette étape, la plus difficile à franchir compte tenu de l'absence de travaux scientifiques de référence, passe par l'identification des savoir-faire locaux et de leur capacité à être valorisés à l'extérieur. Elle consisterait, par exemple, à définir la

place des activités locales dans la division internationale du travail. En effet, les pôles spécialisés sont imbriqués dans des organisations d'ensemble. Les rapports entre les différents pôles varient selon leur importance fonctionnelle. Un pôle d'excellence dont les entreprises sont internationalement reconnues a plus de chance de fonctionner en complémentarité avec d'autres et de rester «branché» sur les grands réseaux de valeur ajoutée (par exemple, le pôle alsacien dédié aux biotechnologies), que des sites aux compétences moins affirmées, qui entreront plus souvent en concurrence avec d'autres territoires et seront plus exposés au «débranchement».

Ce problème apparaît notamment dans la gestion des dispositifs régionaux d'aide à la création d'entreprises. Ce type d'intervention publique a, la plupart du temps, pour finalité d'apporter des soutiens financiers ou des conseils à des projets individuels afin de développer le taux régional de création d'activités, le postulat de base étant que la démographie des entreprises détermine la vitalité de l'économie régionale. Si l'intention est louable, en l'absence de visées stratégiques, ce type d'action publique conduit la plupart du temps à un saupoudrage des aides financières. En effet, les taux de création dépendent beaucoup de la sélectivité des contextes concurrentiels. Les performances réalisées par chaque entreprise sont directement déterminées par le degré d'adaptation de son comportement au régime de concurrence. Les qualités qu'elle doit manifester pour réussir dans la compétition sont très variables selon les environnements, selon les secteurs et selon les périodes au sein d'un même secteur. On ne peut donc pas parler de compétitivité en soi, mais d'une compétitivité relative à certains contextes concurrentiels. Dans ces conditions, une aide locale systématique n'a de sens ni du point de vue du développement économique local, ni du point de vue de la gestion des finances publiques.

De plus, les travaux d'inspiration schumpeterienne montrent que la démographie des entreprises est fortement influencée par la dynamique sectorielle de l'innovation. Par exemple, dans le secteur textile où une reconversion s'opère en faveur de segments hauts de gamme de l'habillement, de l'ameublement et des textiles à usage technique, les nouveaux entrants remettent régulièrement en cause les avantages technologiques des firmes installées en raison du caractère largement codifiable et public des connaissances nouvelles et des fortes incertitudes portant sur la valeur économique attendue de leur exploitation. Cela produit une grande asymétrie dans les anticipations des acteurs et augmente la probabilité d'entrée d'une nouvelle firme. L'accumulation des compétences au sein d'une population donnée de firmes obéit alors à une logique d'élargissement. *A contrario*, les secteurs comme l'aéronautique ou la construction automobile obéissent à une logique d'approfondissement des compétences. Ils se caractérisent par l'existence de barrières à l'entrée fondées sur des connaissances cumulatives et tacites, l'utilisation de compétences spécifiques et l'existence d'économies d'échelle en R&D. Dans ce cas, la valeur attendue de l'exploitation des nouvelles connaissances est moins incertaine. Ces dernières caractéristiques confèrent alors aux grandes entreprises en place le rôle leader dans la direction de l'innovation.

Des réflexions s'engagent actuellement dans les régions pour donner une orientation plus qualitative aux dispositifs d'aide aux entreprises. On cherche notamment à mieux tenir compte des perspectives de croissance sectorielle, des domaines de spécialisation du tissu régional ou encore des caractéristiques du

territoire d'implantation. Autant d'éléments qui traduisent une volonté publique de positionner les initiatives locales dans un contexte plus large.

D'un strict point de vue opérationnel, force est de reconnaître que le système statistique français n'est pas encore d'un grand secours pour avancer sur ces problématiques. Il doit être complété par des enquêtes spécifiques auprès des responsables d'entreprises, par des études sectorielles et par un système d'information sophistiqué incluant une démarche de veille et de prospective. Il s'agit de construire un véritable dispositif d'« intelligence économique territoriale » qui serait particulièrement chargé d'analyser la dynamique des réseaux productifs. Vu l'ampleur des innovations à introduire dans les méthodes du diagnostic territorial, cela demandera encore beaucoup de temps. L'une des conditions pour avancer sur ce point est qu'un dialogue continu s'instaure entre les responsables des collectivités locales et les dirigeants d'entreprises. Compte tenu des efforts déployés par les pouvoirs publics pour créer un environnement favorable au développement des « processus d'affaires », il n'est pas inconcevable qu'en retour les entreprises alimentent régulièrement le système d'information territorialisé (y compris avec des données relatives aux autres échelles géographiques) et rendent public certains grands principes qui gouvernent leurs choix de gestion. Ceci d'autant que la qualité des territoires est devenue, pour elles, une ressource productive au même titre que la matière première. Il s'agit, en somme, de rendre moins étrangères les gouvernances d'entreprises et les gouvernances locales.

### Références bibliographiques

- AUDRETSCH D., FELDMAN P. (1996), « R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production », *The American Economic Review*, vol. 86, 3, p. 630-640.
- AYDALOT P. (1976), *Dynamique spatiale et développement inégal*, Paris, Economica.
- BECATTINI G. (1992), « Le district industriel, une notion socio-économique », in BENKO G., LIPIETZ A. (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, p. 35-55.
- BOCCARA F. (1998), « Emploi : mythe des PME et réalités des groupes », *Economie et statistique*, 319-320, p. 137-161.
- BOUBA-OLGA O., CHAUCHEFOIN P. (1997), « Le rôle des réseaux productifs dans la dynamique territoriale : perspectives et enjeux en termes d'équité socio-spatiale », *Flux*, 27-28, p. 59-69.
- BOUBA-OLGA O., CHAUCHEFOIN P. (2001), « Proximité géographique et proximité économique : le conflit de la surface et du réseau », *Annales de la recherche urbaine*, 90, octobre.
- BRESSAND A., DISTLER C., NICOLAÏDIS K. (1989), « Vers une économie de réseaux », *Politique industrielle*, hiver, p. 155-168.
- CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (2000), *Comment améliorer la performance économique des territoires ?*, Les troisièmes entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local, Paris, Collection Les Hexagonales, Société des acteurs publics.
- CALLON M. (1999), « Le réseau comme forme émergente et comme modalité de coordination », in CALLON M., COHENDET N., CURIEN N., DALLE J.-M., EYMARD-DUVERNAVY F., FORAY D., SCHENCK E., *Réseau et coordination*, Paris, Economica, p. 13-64.
- CHAUCHEFOIN P. (2000), « Répartition spatiale des compétences et profils sectoriels d'innovation », in DELAPIERRE M., MOATI P., MOUHOUD M. (éd.), *Technologie et connaissance dans la mondialisation*, Paris, Economica, p. 131-145.

- CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE (2001), *Aménagement du territoire*, Paris, La Documentation Française.
- COURLET C., DIMOU M. (1991), *Mutations technologiques et systèmes industriels localisés : éclatement ou recomposition ?*, Colloque ASRDLF, Montréal, 3-5 septembre.
- COURLET C., SOULAGE B. (éd.), (1994), *Industries, territoires et politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.
- DUPUY C. (1987), « Groupes industriels, spécialisation des unités de production et développement local. Une approche méthodologique nouvelle appliquée aux groupes étrangers dans le Grand Sud-Ouest », *RERU*, 3, p. 447.
- DUPUY J.-P., EYMARD-DUVERNAY F., FAVEREAU O., ORLEAN A., SALAIS R., THEVENOT L. (1989), « L'économie des conventions », *Revue économique*, vol. 40, 2.
- EYMARD-DUVERNAY F. (1999), « Les compétences des acteurs dans les réseaux », in CALLON M., COHENDET P., CURIEN N., *Réseau et coordination*, Paris, Economica, p. 153-178.
- FILIPPI M., PIERRE E., TORRE E. (1996), « Quelles approches économiques pour la notion de réseau ? », *Revue d'économie industrielle*, 77, p. 87-98.
- FUJITA M., THISSE J.-F. (1997), « Economie géographique, problèmes anciens et nouvelles perspectives », *Annales d'économie et de statistique*, 45, p. 37-87.
- GILLY J.-P., GROSSETTI M. (1993), « Organisation, individus et territoires. Le cas des systèmes locaux d'innovation », *RERU*, 3, p. 449-468.
- GUILHON B., GIANFALDONI P. (1990), « Chaînes de compétences et réseaux », *Revue d'économie industrielle*, 51, p. 97-109.
- HAKANSSON H., JOHANSON J. (1988), « Formal and informal cooperation strategies in international industrial networks », in CONTRACTOR F., LORANGE P. (ed.), *Cooperatives Strategies in International Business*, Lexington Book.
- LANGLOIS R., ROBERTSON P. (1995), *Firms, Markets and Economic Change. A Dynamic Theory of Business Institutions*, London & New York, Routledge.
- LEVY J. (1993), « A-t-on encore (vraiment) besoin du territoire ? », *Espaces Temps*, 51-52, p. 102-142.
- LIPIETZ A. (1977), *Le capital et son espace*, Maspéro, Paris.
- LIPIETZ A. (2001), « Aménagement du territoire et développement endogène », Conseil d'analyse économique, *Aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française.
- LONGHI C., SPINDLER J. (2000), *Le développement local*, Paris, Dexia, LGDJ, Collection politiques locales.
- MALERBA F., ORSENIGO L. (1997), « Schumpeterian patterns of innovation » in ARCHIBUGI D., MICHE J., *Technology, Globalisation and Economic Performance*, Cambridge University Press, p. 241-267.
- MA MUNG E. (1994), « L'entrepreneuriat ethnique en France », *Sociologie du Travail*, vol. 26, 2.
- MAY N., VELTZ P., LANDRIEU J., SPECTOR T. (dir.) (1998), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- MAY N. (1999), « Districts et métropolisation : réflexions à partir de deux figures spatiales des réorganisations productives », in FONTAN J.-M., KLEIN J.-L., TREMBLAY D.-G. (éd.), *Entre la métropolisation et le village global*, Coll. Etudes d'économie politique, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 27-47.
- MOATI P., MOUHOUD E. (1994), « Information et organisation de la production. Vers une division cognitive du travail », *Economie appliquée*, 46 (1), p. 47-73.
- NESON R. (1996), « Institutionnalisme, évolutionnisme et compétences des firmes », interview par KRAFT J., MAUPERTUIS M.-A., *Revue d'économie industrielle*, 78, p. 68-80.
- OFFNER J.-M., PUMAIN D. (1996), *Réseaux et territoires*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- PERROUX F. (1950), « Les espaces économiques », *Economie appliquée*, 1, p. 245-258.

- RALLET A., TORRE A. (1995), «Economie industrielle et économie spatiale : un état des lieux», in RALLET A., TORRE A. (dir.), *Economie industrielle et économie spatiale*, Paris, Economica, p. 3-37.
- RALLET A., TORRE A. (1998), *Tendances spatiales du monde contemporain et économie géographique*, communication au XXXIV<sup>e</sup> colloque ASRDLF, Puebla, sept. 1998.
- RICHARDSON G. (1972), «The Organisation of Industry», *The Economic Journal*, 327 (82), p. 883-896.
- SAVY M., VELTZ P. (1996), *Economie globale et réinvention du local*, La Tour d'Aigues, DATAR/Éditions de l'Aube.
- SESSI (1996), «De la sous-traitance au partenariat: une nouvelle approche des relations industrielles», *Le 4 pages des statistiques industrielles*, 65.
- STORPER M. (1995), «La géographie des conventions: proximité territoriale, interdépendances non marchandes et développement économique», in RALLET A., TORRE A. (dir.) (1995), *Economie industrielle et économie spatiale*, Paris, Economica.
- TARRIUS A. (1995), *Arabes de France dans l'économie mondiale souterraine*, Paris, Éditions de l'Aube.
- VELTZ P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires. Une économie d'archipel*, Paris, PUF.
- VELTZ P. (1997), «Une organisation géoéconomique à niveaux multiples», *Politique étrangère - Ifri*, 2, p. 265-276.
- VELTZ P. (2000), *Le nouveau monde industriel*, Paris, Gallimard.
- WILLIAMSON O. (1994), *Les institutions de l'économie*, Paris, Interéditions.

## Notes

<sup>1</sup> Selon la définition de la DG XVI de la Commission européenne, la politique de développement économique local consiste à «valoriser l'ensemble des ressources locales et permettre ainsi la création ou le maintien d'emplois stables, générés par les entreprises».

<sup>2</sup> Il s'agit notamment des travaux de Audretsch et Feldman (1996), Malerba et Orsenigo (1997), Chauchefoin (1998). Schématiquement, les principaux fondements micro-économiques avancés pour expliquer la concentration spatiale des activités innovantes sont au nombre de trois :

- la spécificité du capital humain et en particulier la concentration cumulative de compétences humaines dans un domaine scientifique et technique donné ;

- les relations non marchandes structurant des « conventions territoriales d'innovation » et alimentant des « réseaux productifs locaux »;
- la propagation de l'information scientifique et technique dans le « milieu » environnant induisant des effets de débordement (*spillover* de connaissances).

<sup>3</sup> Selon la DATAR, « ce nom désigne les réseaux d'entreprises d'une même région travaillant dans la même filière et qui s'associent pour être plus compétitifs. La Silicon Valley aux Etats-Unis ou les districts industriels de la chaussure ou du meuble en Italie en sont des bons exemples. Les territoires qui portent de tels réseaux, bénéficient d'un plus grand dynamisme économique ».

<sup>4</sup> En France par exemple à Thiers dans le Puy-de-Dôme pour la coutellerie, à Vimeu dans la Somme pour la serrurerie, dans la vallée de l'Arve en Haute-Savoie pour le décolletage.

<sup>5</sup> Voir sur ce point les travaux menés par le LEREPS à l'Université de Toulouse, notamment ceux de J.-P. Gilly et C. Dupuy.

<sup>6</sup> En effet, contrairement à un lieu commun tenace, dans les années quatre-vingt, la contribution des PME indépendantes à la croissance de l'emploi a été minimale (Boccard, 1998). Il faut prendre en compte la dynamique de l'emploi au sein des groupes d'entreprises pour apprécier correctement leur rôle en la matière.



# Aides publiques, infrastructures et développement régional

Henri CAPRON

## Introduction

Bien que le concept de développement régional soit intrinsèquement lié à celui de croissance régionale, il est maintenant largement reconnu qu'il ne peut se limiter à une appréciation de l'évolution d'une région sur la base d'indicateurs purement quantitatifs tels que le produit, la productivité ou le revenu. Le développement régional doit s'appréhender dans ses différentes dimensions, économique, sociale et environnementale. Néanmoins, en matière de développement régional, la dimension économique constitue à tout le moins une contrainte forte dans la mesure où elle permet à la région, en ce compris les partenaires locaux et le milieu associatif, de dégager les moyens financiers nécessaires à son développement. Parler de développement régional, c'est également s'interroger sur les facteurs et mécanismes qui sont à la base des disparités régionales, sur les liens d'interdépendance entre régions, car les régions ne se développent pas en autarcie, ainsi que sur les instruments dont disposent les pouvoirs publics pour le promouvoir.

C'est essentiellement sur ce dernier point que l'on se concentrera pour établir le lien entre aides publiques, infrastructures et développement régional. De manière schématique, les instruments de politique régionale se classent en deux grandes catégories :

- ceux visant à compenser l'inadéquation entre offre et demande de facteurs au travers d'une politique incitative avec pour objectif d'influencer le processus de décision des entreprises tant en matière de choix de localisation que d'opportunités d'investissement. Les principaux canaux d'action dans ce domaine sont la fiscalité, les aides à l'investissement et la réglementation ;
- ceux ayant pour objectif d'améliorer les composantes de l'offre de facteurs de manière à assurer leur plus grande adéquation aux besoins des entreprises. Les

moyens d'intervention dans ce domaine sont l'amélioration de la formation des travailleurs, de l'accessibilité aux moyens de financement et de la qualité et du niveau des infrastructures.

En pratique, les pouvoirs publics recourent simultanément aux deux catégories d'instruments dans la mise en œuvre de leur politique de développement régional. Les aides publiques <sup>1</sup> et les investissements en infrastructures constituent deux éléments essentiels des politiques de développement régional. Si le premier concept fait penser immédiatement aux aides directes octroyées aux entreprises et le second aux grands investissements publics, ils recouvrent néanmoins une large palette d'interventions, telles les aides à la R&D et à l'emploi ou encore les investissements en infrastructures d'accueil et de services et les aménités locales. Non seulement les aides peuvent être indirectes (par exemple, dégrèvements fiscaux, centres-relais, prises de participation...) mais elles peuvent également être orientées vers d'autres agents économiques (tels que les travailleurs, les collectivités locales ou des institutions publiques). Quant aux infrastructures, leur finalité n'est pas exclusivement économique et les investissements réalisés ne se limitent pas aux seuls réseaux de transport et de communication. Ainsi les investissements peuvent-ils être à finalité économique, sociale ou environnementale ou encore viser le développement d'infrastructures physiques ou immatérielles. Bien que les aides publiques et les investissements en infrastructures jouent un rôle central au sein des politiques régionales, l'ampleur de leur impact réel sur le développement régional reste un sujet largement controversé.

La réflexion sera poursuivie en raisonnant en deux temps :

- dans un premier temps, on portera une appréciation d'ensemble sur l'efficacité relative des deux ingrédients traditionnels de base des politiques régionales que sont les aides aux entreprises et les investissements en infrastructures ;
- dans un second temps, sera effectuée une mise en perspective de ces instruments traditionnels par rapport aux nouvelles tendances en matière de politique régionale, tel que l'accent placé sur les facteurs d'ambiance favorables au développement de l'activité économique et les investissements en infrastructures qui les accompagnent.

Tout octroi d'aides publiques aux entreprises se traduit sur le plan économique par une distorsion de concurrence. Dès lors, de telles aides ne se justifient économiquement que si une région souffre d'un handicap de compétitivité (par exemple, pour compenser un faible niveau de productivité) ou si les imperfections du système de marché (par exemple, l'existence de rigidités sur le marché des capitaux défavorables aux PME) freinent son développement. Elles ne doivent pas avoir pour simple objectif de combler ce handicap de manière statique mais viser à le corriger durablement. Pour qu'une aide publique soit la plus efficace possible, il est indispensable qu'elle s'intègre à une véritable politique de développement. Ceci conduit à parler de manière plus générale d'aides au développement régional, les aides publiques à l'investissement des entreprises n'étant qu'un des multiples canaux au travers desquels elles sont injectées dans le tissu socio-économique. De plus, comme l'illustre bien la politique régionale européenne mise en place au travers des

fonds structurels, les aides publiques au développement régional sont un des moyens privilégiés permettant d'assurer la cohésion économique et sociale.

Complémentairement aux subventions accordées aux entreprises pour qu'elles s'installent dans une région et/ou y développent leurs activités, il est essentiel de doter la région d'un stock de capital public afin d'en renforcer l'attractivité et d'accroître la compétitivité de ses entreprises. Le caractère généralement collectif de ces investissements fait qu'ils sont générateurs d'effets externes dont il n'est pas toujours évident de savoir s'ils sont globalement positifs ou négatifs (comme c'est, par exemple, le cas de l'effet tunnel) pour la région, particulièrement par rapport aux régions centrales. Si les infrastructures sont un facteur de différenciation de l'espace, on observe que certaines régions centrales rencontrent d'importants problèmes de développement en dépit d'un haut niveau de dotation en infrastructures. Inversement, certaines régions moyennement dotées en infrastructures ont néanmoins atteint des taux de croissance économique élevés. Le débat sur la nature du lien entre infrastructures et développement est loin d'être clos (par exemple, les investissements en infrastructures précèdent-ils ou suivent-ils le développement économique ?). Les infrastructures tout comme l'investissement des entreprises représentent des facteurs permissifs du développement régional en ce sens que s'ils sont nécessaires au développement régional, ils sont à eux seuls insuffisants pour l'activer.

Au cours des deux dernières décennies, la capacité de valorisation du potentiel scientifique et technologique et la capacité de dispenser des niveaux de formation adaptés aux besoins des entreprises se sont imposées comme des éléments essentiels du développement régional. Ainsi, à côté des investissements traditionnels, le capital connaissance et le capital humain ont vu leur importance stratégique croître en tant que facteurs actifs de croissance. Plus récemment, il est apparu que la contribution de ces facteurs au développement régional est d'autant plus grande que les acteurs de développement évoluent dans un contexte institutionnel souple, interactif, adaptatif et efficace. Ceci a conduit à insister sur une forme encore plus immatérielle de capital comme élément explicatif des divergences régionales et du succès des régions prospères : le capital social. En pratique, ceci s'est traduit par la mise en place de politiques accordant une plus grande attention au milieu, au potentiel de développement endogène.

### **Aides publiques et infrastructures : des constats mitigés**

C'est en vertu du double principe d'équité et d'efficacité que sont accordées les aides régionales. Principe d'équité qui se concrétise par un transfert de ressources des régions les plus prospères vers les régions en mal de développement, lesquelles souffrent généralement d'une insuffisance chronique de moyens financiers pour mettre en place une politique de développement efficace. Principe d'efficacité qui impose que ces aides participent activement à la résolution des problèmes auxquels sont confrontées les régions bénéficiaires, c'est-à-dire ne se limitent pas passivement à un rééquilibrage des niveaux de revenus mais impulsent une dynamique de développement de telle sorte que ces flux interrégionaux restent transitoires. Les disparités régionales ne font souvent que refléter les inégalités contenues dans les rapports sociaux telles que les inégalités entre les catégories d'activités économiques

et les catégories socio-professionnelles. Inégalités souvent entretenues, voire renforcées, par les politiques traditionnelles de développement régional.

Parmi les dispositifs mis en œuvre par les pays pour encourager les entreprises à se localiser dans les régions souffrant de problèmes de développement, les aides à l'investissement ont longtemps occupé une place privilégiée. Elles permettent, en principe, d'agir sur les décisions de localisation des entreprises. S'il est démontré en théorie qu'une aide à l'investissement est susceptible de compenser un handicap de compétitivité, l'observation des faits indique que le recours intensif aux aides par les pays européens a peu influencé la dynamique spatiale européenne. En dépit des recommandations de la Commission qui entend sensiblement réduire les aides d'Etat, les Etats membres répugnent à abandonner cette pratique.

Les analyses empiriques effectuées à ce jour conduisent à un constat très mitigé en ce qui concerne l'impact économique réel des aides à l'investissement (1998, 2000c). Les aides à l'investissement ne suffisent pas à elles seules pour emporter les choix de localisation des entreprises étrangères et influencer de manière fondamentale les décisions d'investissement des entreprises. Dans certains cas, elles peuvent exercer un rôle significatif sur les choix d'implantation mais leurs incidences risquent d'être marginales si les autres facteurs déterminants du choix de localisation et de la décision d'investir des entreprises ne sont pas rencontrés. En ce qui concerne les entreprises locales, les aides à l'investissement, particulièrement dans le cas des investissements d'extension, n'auront d'effets que s'il existe dans le chef de l'entreprise de réelles perspectives de débouchés. Dans les régions déprimées souffrant d'un manque flagrant de dynamisme de l'investissement, elles peuvent jouer un rôle de réduction des écarts mais à un coût souvent très élevé par rapport au rendement observé. D'une manière générale, des taux d'aide élevés ne compenseront que très rarement une inadéquation du marché du travail, une faible capacité d'innovation et une densité insuffisante du tissu industriel.

Les investissements en infrastructures sont aussi largement considérés comme un facteur privilégié de développement. Les régions riches sont relativement bien dotées en infrastructures contrairement à une majorité de régions pauvres qui souffrent de handicaps sérieux en la matière. Tout comme l'aide à l'investissement a mécaniquement un effet positif par la diminution du coût du capital qu'elle induit, les investissements en infrastructures aident à corriger un handicap de compétitivité en réduisant les coûts de transport ou de communication. L'amélioration de l'accessibilité qui en résulte se traduit par un effet qui est mécaniquement positif.

Sur le plan empirique, si un lien étroit semble exister entre les dotations en infrastructures et le produit par habitant, les tentatives pour expliquer les liens entre croissance économique et investissements en infrastructures ont conduit à des résultats souvent ambigus. Aux travaux d'Aschauer (1989, 1997, 2001) qui témoignent d'une relation positive entre croissance, productivité, emploi et investissements publics, s'opposent des études, telles celles de Tatom (1993) et de Gamble *et al.* (1997), qui mettent en évidence des effets nets négatifs ou des résultats contradictoires<sup>2</sup>. En effet, s'il peut *a priori* être attendu un impact positif des infrastructures sur le développement économique et social, ces dépenses exercent aussi des effets négatifs en termes de finances publiques (par exemple, au niveau de la dette et des taux de

taxation), d'éviction du capital privé (suite à un surinvestissement public) ou d'effets de débordement négatifs (comme conséquence d'une diminution des coûts de transport favorables à un renforcement du caractère polarisateur des régions centrales).

### L'évolution des politiques régionales

La crise économique du milieu des années soixante-dix a non seulement bouleversé en profondeur la structure des activités économiques mais a aussi conduit à un changement radical dans la conduite des politiques régionales. Elle a montré les limites des politiques keynésiennes qui, si elles peuvent se révéler efficaces dans un environnement technologique donné et à un moment de l'évolution économique et sociale, sont de peu de portée lorsque survient un changement de paradigme technologique. Elles le sont d'autant moins que ce phénomène est accompagné d'une cristallisation des goûts et préférences des consommateurs et d'un rééquilibrage des choix de société. La montée du chômage, l'effondrement des secteurs d'activité traditionnels et l'inefficacité des incitants publics à relancer la machine économique allaient ainsi amener à une remise en question de la pratique du développement régional. Celle-ci sera d'autant plus importante qu'à la phase ascendante du cycle long qui a caractérisé la croissance économique de l'après-guerre succède une période prolongée de morosité économique liée à une nouvelle mutation technologique qui handicape fortement la croissance et pèse sur les finances publiques.

Le tableau 1 résume les principales caractéristiques qui opposent les politiques menées dans le courant des années 1950-1980 aux nouvelles tendances qui ont émergé au cours des vingt dernières années. C'est surtout après la Seconde Guerre mondiale que se sont généralisées les politiques régionales. Inspirées principalement du principe d'équité, ces politiques visaient un développement équilibré de l'ensemble du territoire au travers d'impulsions économiques ciblées sur les régions à problèmes. Dans une économie fondée sur la demande (*demand-driven economy*) bénéficiant d'une vague d'expansion économique, deux instruments de politique régionale avaient la faveur des autorités publiques : les incitants financiers et l'investissement en infrastructures. Environnement en volume, système de production fordiste et aménagement du territoire de type fonctionnel constituaient les références de base de la structuration de l'espace au sein duquel l'Etat national jouait un rôle central. Dans les régions déprimées ou en mal de développement, le salut ne pouvait provenir que de l'extérieur en y canalisant les investissements vers elles et en favorisant le développement des infrastructures. Dans un tel contexte, les autorités régionales et locales étaient réduites à un rôle passif de courroie de transmission de choix opérés au niveau national. Ces politiques ont conduit à des résultats mitigés. Si l'on ne peut nier une tendance à l'homogénéisation des potentialités infrastructurelles des régions, son impact diffère sensiblement d'une région à l'autre et a, dans certains cas, engendré des effets pervers suite à la plus grande mobilité des travailleurs et des biens qui en a résulté.

Tableau 1

*Le changement d'orientation des politiques régionales*

<i>Des années soixante...</i>	<i>... à la période actuelle</i>
Approche <i>top-down</i>	Approche <i>bottom-up</i>
Développement exogène	Développement endogène
Politiques régionales nationales	Politiques régionales décentralisées
Contexte économique	Contexte économique
* phase ascendante d'un cycle long : exploitation de nouvelles opportunités technologiques	* phase descendante d'un cycle long : changement de trajectoire technologique
* croissance forte	* croissance faible
* apogée de l'Etat providence économie industrielle	* crise de l'Etat providence économie de la connaissance
Caractéristiques	Caractéristiques
* keynésienne économie de la demande compétitivité statique	* schumpétérienne économie de l'offre compétitivité dynamique
* fordiste produits homogènes et division du travail	* toyotiste produits différenciés polyvalence et flexibilité
* fonctionnaliste gestion technocratique séparabilité des fonctions	* territoriale régions comme unités d'initiative et de gestion
<i>MOBILITE DES RESSOURCES</i>	<i>MOBILISATION DES RESSOURCES</i>
Instruments de politiques régionales	Instruments de politique régionale
* aides publiques	* compétitivité des firmes locales
* infrastructures	* motivation des acteurs locaux
* soutien à la consommation	formation, éducation, R&D
<i>Concept d'équité interrégionale</i>	<i>Concept d'efficacité régionale</i>
<i>Evolution des politiques régionales</i>	

La crise économique va mettre en évidence les limites des politiques régionales d'inspiration nationale centrées sur la mobilité des ressources. Couplée à la nécessité d'une plus grande parcimonie dans l'utilisation des deniers publics face à la montée du chômage et l'effritement de pans entiers de l'économie, elle favorisera l'émergence d'une nouvelle conception du développement régional qui aura l'avantage de rencontrer les doléances longtemps contenues des autorités régionales pour une plus grande autonomie en matière de choix de développement. Ce changement conceptuel sera d'autant plus profond qu'il se produit dans un contexte de mutation de l'économie rendant inopérant les instruments traditionnels de politique régionale. Il se situe au triple niveau des acteurs, des instruments et de la philosophie même du développement

régional. Au plan des acteurs, les autorités régionales et locales sont devenues des partenaires actifs dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques régionales. Au niveau des instruments, les évolutions technologiques avec les modifications radicales qu'elles induisent sur le système d'organisation industrielle ont replacé les composantes d'offre au centre des politiques régionales. Les politiques en faveur de l'innovation, de la recherche et de la formation sont devenues des instruments d'action publique essentiels. Mais l'évolution la plus radicale résulte de la remise en cause des politiques de développement exogène en faveur de politiques centrées sur la valorisation du potentiel régional. Face à la persistance des disparités régionales, des critiques de plus en plus virulentes ont été émises quant à l'efficacité réelle des politiques traditionnelles. Ces politiques étaient de plus source d'effets pervers, parmi lesquels le syndrome de la dépendance régionale n'est pas le moindre.

Le recentrage des politiques régionales sur la notion de milieu comme composante vitale des dynamismes régionaux et locaux conduit à voir le territoire non plus comme un support mais comme une ressource. Il faut cependant bien se garder de voir dans cette nouvelle tendance en matière de politique régionale le remède miracle aux problèmes régionaux. A la multiplication des acteurs s'ajoute la diversification des instruments. Si cette nouvelle approche augmente les opportunités de développement, sa plus grande complexité accroît également les risques d'échec. Elle nécessite une coordination et une collaboration étroites entre les partenaires du développement et un *policy mix* adapté à la diversité des situations et judicieusement dosé entre les différents instruments. Elle appelle également un nouveau mode de gouvernance impliquant d'importantes adaptations sur le plan social et politique.

Dans ce contexte, le rôle des aides publiques et des infrastructures conventionnelles dans la dynamique territoriale est relativisé : le développement repose en plus sur des ressorts immatériels qui expliquent leur impact limité et/ou mitigé sur les dynamiques régionales. Si l'accumulation de capital est bien à la base du processus de croissance régionale, la définition classique doit être élargie pour prendre en compte d'autres formes de capital que celui constitué des seuls investissements matériels publics et privés. En effet, comme illustré au tableau 2, le concept de capital a sensiblement évolué ses dernières années pour y intégrer, à côté des composantes traditionnelles, des éléments de nature immatérielle reconnus de plus en plus comme les facteurs actifs de croissance. De même, le concept d'infrastructures a été sensiblement étendu pour y intégrer aussi les infrastructures immatérielles (*soft infrastructures versus hard infrastructures*), appelées également suprastructure, telles que les investissements en formation et en recherche ainsi que les infrastructures institutionnelles, lesquelles concernent les modes de régulation, d'arbitrage et de gouvernance. Plus récemment, a émergé le concept de capital social pour tenir compte d'un facteur longtemps ignoré mais pourtant déterminant du développement : le mode d'organisation de la société.

Plus spécifiquement, le capital social se définit comme l'infrastructure relationnelle liée à l'action collective, laquelle nécessite la confiance, l'adhésion, la réciprocité et une pré-disposition à collaborer pour des fins mutuellement bénéfiques (Henderson et Morgan, 1999). Ce sont ces divers éléments qui expliquent en grande partie le succès des districts industriels et des milieux innovateurs. Dans l'économie du savoir, le capital social acquiert une connotation particulière car il est par nature

interactif. Si l'économie de réseaux est fondée sur la technologie, elle ne peut s'édifier que sur les relations humaines : elle commence par les puces électroniques et finit par la confiance (Kelly, 1998). Le lien avec la gouvernance régionale est évident car la notion de capital social met l'accent sur le fait que l'espace est construit sur la base de phénomènes d'apprentissage collectifs et qu'il est le résultat d'une construction sociale puisant ses racines dans l'histoire de la région. En d'autres termes, c'est la « densité institutionnelle » qui fonde le territoire. Densité institutionnelle définie par Amin et Thrift (1995) comme la capacité des acteurs à s'associer pour développer, consolider et diffuser des schémas appropriés de représentation collective, de structuration des interactions et de soutien actif à l'innovation.

*Tableau 2*  
*Le capital total, base du développement régional :*  
*les facteurs permissifs... et actifs de la croissance régionale*

<i>Composantes du capital total</i>	<i>Nature</i>	<i>Contenu</i>	<i>Moyens d'intervention</i>
Capital naturel	Public	Ressources naturelles et état de l'environnement	Aides aux entreprises Investissements publics
Capital physique	Privé Public	Investissements des entreprises Investissements en infrastructures	Aides aux entreprises Investissements publics
Capital connaissance	Privé Public	Dépenses privées d'innovation Dépenses publiques d'innovation	Aides aux entreprises Universités Centres de recherche publics
Capital humain	Privé	Connaissances, qualifications et attributs que possèdent les individus	Aides aux entreprises Education, formation
Capital social	Public	Intensité des liens relationnels sous-tendant l'organisation sociale	Animation et intermédiation économique, technologique et sociale

Au plan économique, ceci a conduit à suggérer la mise en œuvre de politiques d'agglomérations ou de grappes (*clustering policy*) comme moyen opérationnel pour stimuler des relations horizontales et verticales entre firmes et institutions afin d'insuffler une culture coopérative génératrice d'effets de synergie entre les différentes catégories d'acteurs jouant un rôle déterminant dans le développement régional. Une telle politique offre un cadre propice au dialogue et à la coopération entre entreprises, organismes publics et organisations non gouvernementales. En suscitant une coopération entre entreprises et une plus grande proximité entre entreprises et institutions, elle permet d'accroître l'efficacité des entreprises et d'améliorer la qualité des actions publiques en matière de formation, de diffusion de

l'information et de fourniture d'infrastructures. Ceci implique une juste répartition des compétences sur une base partenariale entre les acteurs locaux et les autorités régionales et une collaboration étroite avec le secteur privé afin de veiller à ce que les actions envisagées correspondent à un besoin réel et fassent la juste part entre dysfonctionnements institutionnels et défaillances du système de marché.

Comme le souligne Florida (2000), le rôle des régions dans le nouvel âge du capitalisme global basé sur la connaissance reste très mal compris alors qu'elles en constituent un élément clé. Les régions sont en train de devenir des points de référence pour la création et l'apprentissage des connaissances. Dans la mesure où elles parviennent à développer les caractéristiques de régions apprenantes, elles fonctionnent comme collecteurs et dépositaires de la connaissance et fournissent les infrastructures et l'environnement nécessaires aux flux de connaissance, à l'émergence des nouvelles idées et à l'apprentissage : elles deviennent en réalité les véhicules de la globalisation. Les régions ont mis en place des mécanismes de gouvernance qui, s'ils se révélaient adaptés au système industriel qui a dominé l'économie du XX<sup>e</sup> siècle, ne sont guère efficaces pour s'intégrer à l'économie de la connaissance. Alors que les régions de vieille tradition industrielle sont caractérisées par des relations de type descendant, une hiérarchie verticale et des modes de régulation basés sur le commandement et le contrôle, les régions apprenantes développent des structures de gouvernance de type ascendant qui reflètent celles des firmes intensives en connaissance : des relations de dépendance mutuelle, une organisation en réseaux, des processus de décision décentralisés, la flexibilité et un souci permanent de satisfaire les besoins du consommateur-citoyen.

Le tableau 3 oppose les principaux éléments caractéristiques des régions apprenantes par rapport aux régions industrielles. Alors que les secondes ont basé leur développement sur leur capacité à valoriser leurs avantages comparatifs liés à l'exploitation des ressources naturelles, les premières misent principalement sur leur capacité à mobiliser et à valoriser le savoir et les nouvelles connaissances. L'opposition est flagrante entre la logique fonctionnelle qui prédomine dans les régions industrielles et la logique territoriale sur laquelle est basée la réussite des régions apprenantes. Le passage d'un modèle à l'autre ne peut se faire sans une stratégie régionale qui fournisse les impulsions indispensables à l'enclenchement du processus de changement. Si ceci implique de rompre radicalement avec les politiques de développement traditionnelles, cela induit également des ajustements institutionnels importants pour créer un cadre propice à l'émergence d'un système interactif favorisant l'innovation et l'apprentissage<sup>3</sup>. On ne peut raisonnablement prétendre mettre en place un processus d'interaction et d'apprentissage que si le cadre institutionnel est lui-même le reflet de la culture d'apprentissage qu'il entend promouvoir.

*Tableau 3*  
*Des régions industrielles aux régions apprenantes*

	<i>Régions industrielles</i>	<i>Régions apprenantes</i>
Bases de la compétitivité	Avantages comparatifs – Ressources naturelles – Travail physique	Avantages durables – Création de connaissances – Améliorations continues
Système de production	Production de masse – Travail physique – Séparation des fonctions	Production basée sur la connaissance – Créativité continue – Intégration des fonctions
Infrastructure industrielle	Relations conventionnelles	Réseaux d'entreprises
Infrastructure humaine	– Travail à faible coût et faible qualification – Force de travail tayloriste – Système d'éducation et de formation tayloriste	– Travail « intelligent » – Formation continue – Education et formation continues
Infrastructures physiques et de communications	– Infrastructures conçues sur une base nationale	– Infrastructures réfléchies sur une base globale – Echange électronique d'informations
Système de gouvernance industrielle	– Relations conflictuelles – Organisation hiérarchique – Cadre réglementaire de commande et de contrôle	– Relations partenariales de dépendance mutuelle – Organisation résilliaire – Cadre réglementaire flexible
Système de gouvernance institutionnelle	Logique fonctionnelle centralisée, hiérarchique et réactive – Séparation des compétences – Intervention fondée sur les déficiences du marché – Centralisation des décisions – Gestion administrative	Logique territoriale ascendante partenariale et proactive – Intégration des compétences – Intervention fondée sur les déficiences systémiques – Décentralisation des décisions – Partenariat public-privé

Source : adapté de Florida (2000).

Par exemple, le Courtrais constitue une illustration concrète de développement endogène local (Capron et Greunz, 1998). Ce caractère endogène prend sa source dans trois dimensions complémentaires : socio-économique, historique et institutionnelle. Au plan socio-économique, on y relève la faible influence étrangère, voire nationale. Si au cours des années soixante, de nombreuses multinationales sont venues s'établir en Flandre, le Courtrais n'a pas connu un tel développement. On y observe également l'absence relative du secteur public. Cette dimension socio-économique du dynamisme courtraisien n'est pas limitée à la structure locale du capital mais s'observe aussi au

niveau de la main-d'œuvre pour laquelle les mouvements de navette restent assez faibles. En outre, la proportion d'étrangers au sein de la zone est également faible. Les structures économiques de la région étant largement basées sur les ressources locales, l'essentiel du processus décisionnel est concentré au sein de la zone. Dans ce contexte, les décisions d'investissement ainsi que les liens interindustriels exercent un impact plus important sur l'environnement local. Quant aux aspects historiques du développement autonome de la région, ils sont liés à l'héritage de la tradition linière qui représentait une base solide pour le développement de la culture d'entreprise. L'histoire du lin dans la région est aussi l'histoire économique d'une adaptation constante à l'alternance de périodes d'expansion et de récession, laquelle a forcé les entrepreneurs à vivre dans l'incertitude, à prendre des décisions risquées, à développer une éthique du travail particulière pour faire face à un avenir inconnu. Marqué par cet héritage, l'entrepreneur type du Courtrais a un sens profond de l'individualisme. Au niveau collectif ressort un profond sentiment de fierté, né de la conviction d'un succès économique sans l'aide de l'extérieur mais, au contraire, issu d'un dynamisme interne. Enfin, la dimension institutionnelle du développement autonome de la région se situe essentiellement au niveau de la culture politique. Le Sud de la Flandre occidentale a toujours formé une société homogène, dominée par le parti démocrate chrétien et constituée de trois piliers : le syndicat ouvrier, l'association d'entrepreneurs et l'organisation des agriculteurs. Dans un contexte de profonde identité socio-culturelle, cette structure a permis un consensus local important qui a notamment débouché sur l'établissement de plusieurs institutions locales importantes (Leiedal, Vorminginstituut voor KMO, première pépinière d'entreprises en Belgique,...).

Au niveau européen, le Baden-Württemberg est souvent épinglé comme une région modèle pour l'efficacité de son système de gouvernance. Ancienne région textile et agricole, l'absence de ressources naturelles conduisit la population à travailler dans l'artisanat. Une tradition artisanale s'y développa. Suite à l'intensification de la concurrence, les petites entreprises furent amenées à se spécialiser et à coopérer entre elles ainsi qu'avec les organisations régionales (centres de recherche, de formation et diffuseurs d'informations). Se sont alors développés des réseaux de petites entreprises très dynamiques travaillant en sous-traitance pour de grandes entreprises. Progressivement, un encadrement institutionnel important s'est structuré pour préserver la compétitivité de ce tissu de PME. Sur le plan de la politique régionale, un nombre réduit d'administrations gouvernementales régionales sont chargées de canaliser les décisions prises par les différents ministères régionaux et assurent la répartition des tâches de mise en œuvre entre les différentes catégories d'autorités et d'intermédiaires régionaux et locaux (Cooke et Morgan, 1998). La région dispose maintenant d'un réseau dense d'infrastructures d'innovation qui ont noué des liens étroits avec les milieux industriels. Parmi les principaux acteurs, on dénombre une centaine d'instituts de recherche indépendants dont 14 Max Planck Institutes et 14 Fraunhofer Institutes, 220 centres de transferts de technologies de la Steinbeis Foundation. Les chambres de commerce jouent également un rôle important dans la promotion des programmes d'aides et supervisent les programmes de formation professionnelle.

Ces modèles de développement ne sont pas aisément transposables car ils sont le fruit d'un ensemble de caractéristiques sociales qui ne s'instaurent que progressivement. Un esprit entrepreneurial et innovateur, une volonté de coopération, un système de pensée homogène fondé sur le travail et la famille, voilà quelques-uns des ingrédients sociaux difficiles à mettre en place par une politique industrielle régionale, si fouillée soit-elle. Ce n'est pas nécessairement la forme de l'organisation du processus de production qui est le facteur déterminant des performances, même si elle joue un certain rôle; mais c'est avant tout la volonté d'une communauté d'avancer de concert dans une direction qu'elle a choisie. C'est cette même volonté qui rend possible la cohésion sociale, dénominateur commun des régions apprenantes, lesquelles affichent et défendent une identité régionale forte. Identité régionale qui constitue le meilleur des fondements pour la coopération des groupes d'intérêts et, par là, pour l'émergence d'initiatives créatrices. L'existence de liens directs entre les «fonctions économiques» et les «processus décisionnels locaux» sous différentes formes d'autodétermination entrepreneuriale ou territoriale entraîne, en outre, un grand degré d'identification et d'implication de la population au devenir local <sup>4</sup>.

### **Quelques constats relatifs à la Région wallonne**

Ces évolutions ont été suivies avec des bonheurs divers en Région wallonne qui, longtemps focalisée sur la préservation du tissu industriel existant, n'adapte que graduellement ses instruments de politique régionale à la nouvelle donne économique (Capron, 2000a). Les efforts consentis n'ont cependant pas pu endiguer la montée du chômage et n'ont fait que reporter dans le temps les coûts sociaux résultant d'un déclin industriel pourtant inéluctable. Quel serait le taux de chômage actuel en Wallonie si les responsables politiques avaient adopté une approche plus stratégique en matière de redéploiement économique ?

Pour apprécier l'importance accordée en Région wallonne aux différents domaines liés au développement économique, social et environnemental, une comparaison avec la Flandre des moyens budgétaires dévolus aux différentes politiques régionales peut être effectuée. Pour mieux percevoir les évolutions et les réorientations éventuelles opérées au cours des dernières années, l'analyse est basée sur les moyens d'action affectés aux différentes politiques en 1997 et 2001. Les résultats en sont présentés au tableau 4.

Ce tableau illustre l'accent mis en Wallonie sur le redéploiement économique, notamment au travers des aides à l'investissement accordées aux entreprises (25% du budget expansion économique contre 20% en Flandre) et des politiques en faveur de la formation et de l'emploi relativement plus appuyées qu'en Flandre. Les aides à l'investissement octroyées en Wallonie sont en moyenne supérieures de 50% à celles accordées en Flandre. En Wallonie, le taux d'aide moyen varie d'environ 10% pour les grandes entreprises à quelque 25% pour les entreprises aidées dans le cadre des politiques structurelles. La plus grande intensité des aides en Région wallonne ne s'est jusqu'à présent pas concrétisée par un différentiel positif du taux de croissance de l'investissement. Selon les données TVA, le taux de croissance moyen de l'investissement a été de 4,3% en Wallonie au cours de la période 1995 à 2001 contre 5,6% en Flandre <sup>5</sup>. Le fort accroissement du budget lié aux relations internationales

témoigne d'une intensification de la politique régionale en faveur des exportations. La diminution de l'indice relatif à la politique touristique en Wallonie s'explique par l'intensification de la politique flamande en la matière et non par un repli wallon.

Par contre, la région n'a pas encore bien mesuré l'enjeu que représente une politique soutenue d'innovation, le moindre poids qui y est accordé par rapport à la Flandre en témoigne. Si les dépenses wallonnes ont augmenté de 50% de 1997 à 2001, la Flandre a renforcé sa politique technologique en augmentant ses dépenses de près de 150%. Alors que les aides aux entreprises sont relativement équivalentes à celles octroyées en Région wallonne, le renforcement de l'action des pouvoirs publics flamands vise à doter ses institutions de recherche des moyens nécessaires à leur positionnement international et à améliorer le maillage territorial de son système d'innovation, notamment en stimulant les collaborations entre les acteurs. L'écart entre les deux régions se creuse également en ce qui concerne les moyens dévolus à la valorisation du potentiel de recherche scientifique. En termes de dépenses par chercheur (académique et scientifique) occupé au sein des universités, la Communauté française dépense 0,78 euro lorsque la Flandre en dépense 1. Dans ce domaine, la Communauté ne semble pas avoir pris pleinement conscience de l'ampleur des enjeux <sup>6</sup>.

Ressort également la place importante occupée par la problématique de l'emploi en Région wallonne. Aucune divergence significative n'est observée en matière d'enseignement, et ce, quel que soit le niveau d'enseignement. Les résultats des enquêtes relatives aux niveaux d'éducation moyens en mathématiques, sciences et lecture ont néanmoins mis en évidence des carences qualitatives importantes du système d'enseignement en Communauté française comparativement aux autres pays de l'OCDE, et particulièrement à la Région flamande.

En plus de l'accent particulier placé sur la structuration de son système d'innovation, la Flandre consacre proportionnellement plus de ressources à l'aménagement du territoire, à l'environnement, à la culture et aux politiques sociales. La Wallonie étant particulièrement handicapée en matière de développement par l'ampleur des sites d'activité économique désaffectés, le vieillissement de son patrimoine logement et le manque de dynamisme de ses centres urbains, la moindre importance de moyens investis dans l'aménagement du territoire par rapport à la Flandre mérite réflexion.

Enfin, on constate que le poids de l'administration et de la dette pèse lourdement sur les finances publiques wallonnes, limitant d'autant la capacité d'action des autorités régionales. L'augmentation de l'indice wallon s'explique non par une amplification de l'endettement mais bien par la résorption de la dette en Flandre. En 1997, la population wallonne devait assumer un surcoût en matière de dépenses publiques de 10% par rapport à la Flandre. Néanmoins, celui-ci est réduit à 3% en 2001. Si, globalement, les deux régions dépensent un montant relativement équivalent par habitant en matière de politique régionale, une diminution relative substantielle de l'indice wallon est observée au cours de la période. Les données budgétaires disponibles pour 2002 ne conduisent pas à modifier sensiblement les constats établis sur la base des données 2001.

A l'exception de quelques rubriques, les adaptations structurelles sont restées limitées. Dans quelle mesure une réaffectation budgétaire des moyens dévolus

à l'expansion économique en faveur du soutien au système d'innovation et de l'aménagement du territoire ne se traduirait-elle pas par un impact plus important sur le développement économique régional ? S'il est exact que la région s'est engagée dans un recalibrage de ses instruments de politique régionale, jusqu'à présent, celui-ci paraît s'opérer sans changement substantiel des grandes répartitions budgétaires entre domaines de compétence, voire parfois sans inflexion significative par rapport aux lignes d'action prioritaires affirmées dans le Contrat d'avenir. Ceci est notamment le cas de la recherche et de l'assainissement des friches industrielles.

*Tableau 4*  
*Affectation des dépenses relatives par habitant des Régions*  
*et Communautés en Wallonie et en Flandre*

<i>Dépenses relatives par habitant</i>	<i>1997 Wallonie/Flandre</i>	<i>2001 Wallonie/Flandre</i>	<i>Poids budgétaire 2001 - Wallonie</i>
Relations extérieures	47	275	0,6
Tourisme	157	100	0,3
Expansion économique	153	162	5,4
Agriculture	191	173	1,0
Technologies	78	45	1,3
Recherche scientifique	85	71	0,7
Enseignement	106	104	37,0
dont : fondamental	111	109	10,0
secondaire	105	108	14,8
supérieur	104	104	6,1
Formation-emploi	150	122	4,7
Aménagement du territoire	82	81	2,7
Environnement	69	60 <sup>1</sup>	1,5
Transports-équipements	96	108	8,5
Pouvoirs locaux	131	120	11,0
Culture et social	88	74	11,4
Administration	139	134	5,4
Dette	134	217	7,8
Total - hors admin. et dette	107	98	-
Total	110	103	-

Les indices sont calculés comme suit: moyens d'action (engagements) par habitant en Wallonie\*100/moyens d'action par habitant en Flandre.

<sup>1</sup> Le montant wallon pris en considération inclut les moyens budgétaires alloués à la Société publique de gestion de l'eau.

Source: adapté de Goffaux (2001) qui a imputé régionalement les matières relevant des Communautés sur la base de clés.

Sur le plan des infrastructures de type traditionnel, comme l'indique le tableau 5, la Wallonie offre un visage contrasté selon que l'on se réfère aux moyennes belges ou européennes. Si, à l'exception des capacités de production d'électricité, la région

présente des indicateurs inférieurs à la moyenne nationale, l'écart par rapport à la moyenne est limité pour les grandes infrastructures de base et s'explique essentiellement par sa plus faible densité de population. Seuls les canaux navigables et le transport aérien accusent un déficit prononcé par rapport au reste du pays et plus particulièrement par rapport à la Flandre. Les différentiels observés en matière de dotation en infrastructures traditionnelles ne constituent pas en tant que tels un facteur suffisant pour expliquer le handicap de croissance dont souffre la région.

Tableau 5

*Dotation en infrastructures de la Région wallonne par rapport à la moyenne européenne (1999 ou dernière année disponible) (BEL = 100, EUR15 = 100)*

	Belgique	Europe
Capacités de production d'électricité <sup>1</sup>	146	143
Chemins de fer <sup>2</sup>		
lignes totales	85	191
lignes à deux voies et plus	86	360
lignes électrifiées	100	289
Autoroutes <sup>2</sup>	91	352
Autres routes <sup>2</sup>	96	492
Canaux navigables <sup>2</sup>	37	200
Rivières navigables <sup>2</sup>	78	272
Transport aérien <sup>1</sup>		
passagers	7	14
fret et poste	16	6

<sup>1</sup> Valeurs pondérées par la population.

<sup>2</sup> Valeurs pondérées par la superficie.

Par contre, au plan européen, la Wallonie se révèle relativement bien dotée en infrastructures traditionnelles, ce qui ne l'a pas empêchée de rester en marge de la dynamique de croissance européenne au cours des dernières décennies, démontrant par là que les ressources existantes ne suffisent pas à elles seules pour fonder la dynamique économique : elles ne constituent qu'un support de structuration de l'espace sans pour autant induire le développement. Revenant à l'analyse des indicateurs wallons, seuls les transports aériens souffrent d'une position défavorable, ce qui s'explique par le développement récent de ce type d'infrastructures dans la région. En ce qui concerne les autres catégories d'infrastructures, telles que les réseaux transeuropéens ou les télécommunications, sans être à la pointe au niveau européen, la mise à niveau s'opère graduellement sans que cela constitue un handicap majeur.

Enfin, certaines interrogations viennent à l'esprit à la lecture de ces indicateurs : certaines infrastructures ne sont-elles pas pléthoriques ? Correspondent-elles réellement à un besoin ? Sont-elles valorisées et utilisées de manière optimale ? Quantité ne rimant pas avec qualité, au vu des performances économiques de la région, on ne peut que rester perplexe quant au caractère déterminant du rôle effectivement joué par ces infrastructures sur la dynamique de croissance régionale.

La mise en œuvre du Contrat d'avenir est certainement la manifestation d'une prise de conscience des responsables politiques wallons des graves problèmes de développement auxquels la région est confrontée. Avec un niveau de PIB par habitant de 22% inférieur à la moyenne européenne, la Wallonie se présente comme la région la moins prospère de l'espace central européen. Le chantier est immense lorsqu'on pense à la faiblesse de l'activité économique développée dans la région, à la question lancinante des friches industrielles, à l'inquiétante atonie des centres urbains, à l'ampleur du chômage, aux déficiences du marché de l'emploi et au manque d'interactions « consensuelles » entre les acteurs économiques et sociaux.

### Conclusion

Le développement régional est rarement la conséquence de la disponibilité et de l'amélioration d'un seul facteur mais bien d'une multiplicité de facteurs mixés de manière judicieuse. Si les politiques de développement régional doivent désormais prendre en compte un plus grand éventail de facteurs, cela ne signifie pas que les investissements en infrastructures traditionnelles soient devenus secondaires. Une amélioration de l'accessibilité n'engendrera des résultats positifs que dans la mesure où elle s'intègre à une stratégie de développement territorial. De même, les aides à l'investissement doivent être distillées avec parcimonie en appréciant dans quelle mesure l'aide accordée contribue au renforcement de la dynamique spatiale et pas simplement à la création d'emplois ou à la réalisation d'investissements « isolés ». Ces instruments constituent des supports au développement régional dont la contribution doit être organisée et coordonnée au travers d'une politique élargie de stimulation et de valorisation du potentiel endogène.

Enchâssée dans sa logique fonctionnelle, la Région wallonne éprouve quelque difficulté à réfléchir son développement en termes globaux et stratégiques. Les autorités publiques ont entrepris ces dernières années d'impulser une nouvelle dynamique de développement. La priorité accordée à la transition vers une société basée sur la connaissance avec tout ce qu'elle représente en termes de modification des structures et comportements, clé du renouveau wallon, souffre cependant encore d'un manque de clarification et de structuration des choix stratégiques et des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

### Références bibliographiques

- AMIN A. et THRIFT N. (1995), « Globalisation, institutional thickness and the local economy », in HEALEY P., CAMERSON S. *et al.* (ed.), *Managing Cities : The New Urban Context*, Chichester, Wiley, p. 91-108.

- ASCHAUER D. (1989), « Is public infrastructure productive », *Journal of Monetary Economics*, 23(1), p. 177-200, San Diego, Elsevier Science.
- ASCHAUER D. (1997), *Dynamic Output and Employment Effects of Public Capital*, Working paper n° 191, Jerome Levy Economics Institute.
- ASCHAUER D. (2001), « Output and Employment Effects of Public Capital », *Public Finance and Management*, 1(2), p. 135-160, Harrisburg, SPAEF.
- CAPRON H. (1998), *Evaluation de l'impact des aides à l'investissement en Région wallonne*, Rapport au ministère de la Région wallonne.
- CAPRON H. (2000a), « La gouvernance institutionnelle régionale : pour un changement du mode d'apprentissage social en Région wallonne », in CIFOP (éd.), *La prise de décision économique*, Charleroi, CIFOP, p. 77-98.
- CAPRON H. (2000b), « Les systèmes d'innovation territorialisés : la création de réseaux comme nouveau paradigme de développement », in CIFOP (éd.), *Les forces d'agglomération dans la métropolisation de l'économie*, Charleroi, CIFOP, p. 247-268.
- CAPRON H. (2000c), *Evaluation de l'impact des aides à l'investissement en Région wallonne au cours de la période 1986-1999*, Rapport au ministère de la Région wallonne.
- CAPRON H. (2002), « La transition vers l'économie de la connaissance : potentialités de croissance et régions apprenantes », in SSTC (éd.), *Rapport belge sur les indicateurs de Science et technologie*, Bruxelles, SSTC, p. 221-239.
- CAPRON H. et GREUNZ L. (1998), « Les reconversions et les remontées de filières dans les régions textiles et les districts marshalliens : la troisième Italie, le Courtrais », in CIFOP (éd.), *Planification, aménagement du territoire et contexte international*, Charleroi, CIFOP, p. 124-130.
- COOKE P. et MORGAN K. (1998), *The Associational Economy, Firms, Regions and Innovation*, Oxford, Oxford University Press.
- CHARLOT S. et LAFOUCARDE M. (2000), « Infrastructures publiques, coûts de transport et croissance régionale », in BAUMONT C., COMBES P.-P., DERYCKE P.-H. et JAYET H. (éd.), *Economie géographique – Les théories à l'épreuve des faits*, Paris, Economica, p. 143-178.
- FLORIDA R. (2000), « The Learning Region », in ACS (ed.), *Regional Innovation, Knowledge and Global Change*, London, Pinter, p. 231-239.
- GAMBLE J., VIJVERBERG W. et VIJVERBERG C. (1997), « Public capital and private productivity », *Review of Economics and Statistics*, 79(2), p. 267-278, Cambridge, MIT Press.
- GOFFAUX P.-Y. (2001), *Comparaison de l'affectation des dépenses en Flandre et en Wallonie*, CEPES, miméo.
- HENDERSON D. et MORGAN K. (2001), « Regions as laboratories: the rise of regional experimentalism in Europe », in WOLFE D. and GERTLER M. (ed.), *Innovation and Social Learning*, New York, Macmillan.
- KELLY K. (1998), *New Rules for the New Economy: 10 Radical Strategies for a Connected World*, New York, Viking.
- TATOM J. (1993), « Paved with good intentions: the mythical national infrastructure crisis », *Policy Analysis*, 196, Washington, CATO Institute.

## Notes

<sup>1</sup> La notion d'aide publique sera ici prise dans une acception restrictive limitée aux seules aides d'origine publique à destination des agents économiques privés.

<sup>2</sup> Pour une revue de la littérature relative à l'impact des infrastructures publiques sur le développement régional, voir Charlot et Lafourcade (2000).

<sup>3</sup> Le concept d'innovation doit être ici entendu dans une acception large du terme, c'est-à-dire incluant les aspects tant technologiques et économiques que sociaux et culturels.

<sup>4</sup> Pour une analyse des systèmes d'innovation régionaux dans un contexte européen, voir CAPRON (2000b, 2002).

<sup>5</sup> Au cours de la même période, le taux de croissance de l'investissement fut de 8,3% en région bruxelloise.

<sup>6</sup> Un phénomène de compensation existe cependant étant donné que la Région wallonne finance également des projets de recherche réalisés au sein des universités dans le domaine de la recherche appliquée. Néanmoins, ceci ne modifie en rien le diagnostic global en ce qui concerne le déficit structurel en matière de politique d'innovation.

# Le mythe du développement économique induit par les grandes infrastructures de transport

Frédéric DOBRUSZKES et Yves ROUYET

## Un mythe répandu

L'idée selon laquelle il suffirait de desservir un territoire par des infrastructures de transport pour engendrer un développement économique est ancienne et tenace. Pour des raisons diverses – que nous examinerons en conclusion – nombre d'experts, de scientifiques, de politiciens ou de représentants de l'administration usent et abusent de cette prétendue causalité qui serait aussi évidente qu'automatique.

Qu'en est-il dans les faits? Nous pensons que la réalité est bien plus complexe et proposons de l'illustrer plus loin par quelques exemples. En aucun cas, on ne peut détecter d'effets automatiques qui seraient la conséquence mécanique – répétitive et prévisible – d'une offre de transport donnée et isolée de tout contexte.

L'absence de transports est évidemment un frein au développement économique, mais ce dernier implique aussi de réunir, entre autres, des conditions économiques (disponibilité de capital, classes sociales investisseuses ou acteurs économiques intéressés par la région,...) et socioprofessionnelles (disponibilité d'une main-d'œuvre adaptée aux besoins).

Par ailleurs, la part du facteur « transports » dans les évolutions est loin d'être évidente. Le chercheur voulant étudier l'impact d'une nouvelle offre de transport pose souvent l'hypothèse « toutes choses étant égales par ailleurs » entre la situation « avant » et la situation « après ». Mais entre-temps le contexte a pu évoluer et, peut-être, être à la source des changements attribués à tort à la nouvelle offre de transport.

Enfin, il s'agit de vérifier si les implantations d'activités relèvent d'une véritable création d'activité et d'emploi, ou simplement d'une délocalisation (par exemple, une industrie quittant la ville pour un zoning périphérique), auquel cas le bilan de l'emploi est nul (voire négatif, un déménagement étant souvent l'occasion d'une restructuration).

### **L'exemple de Ford à Genk**

D'aucun ont pu prétendre que l'autoroute Anvers-Liège – l'une des premières autoroutes belges en service, dès les années soixante – a incité la grande usine Ford à s'installer dans le Limbourg.

Une analyse des faits indique cependant que cette localisation découle plutôt d'un contexte économique (l'organisation de la production dans les années soixante-soixante-dix), démographique (la disponibilité de main-d'œuvre dans un contexte de plein emploi), social (une main-d'œuvre assez docile) et un peu géomorphologique (les terrains disponibles et plats), l'autoroute passant au second plan.

Serait-il d'ailleurs exagéré de se demander si le fait que Ford veuille s'installer dans le Limbourg n'était pas une condition suffisante pour y aménager l'autoroute? Remarquons par ailleurs qu'une fois Ford et l'autoroute en place, on n'a pas observé une seconde implantation de même type.

### **L'exemple de quelques gares TGV de faible ou moyenne importance en France <sup>1</sup>**

#### *Un effet moteur des nouvelles dessertes TGV?*

Le développement du réseau TGV en France fut l'occasion pour des villes de province de saisir la balle au bond et de miser sur un « effet TGV » pour susciter un développement économique, tertiaire ou touristique. Les pouvoirs publics sont intervenus notamment pour obtenir l'arrêt du TGV dans leur localité et pour rendre utilisables les terrains nécessaires (changements d'affectation, équipement, aménagements d'espaces publics,...).

Plusieurs années après, un bilan peut être dressé :

- les petites villes n'ont connu qu'un développement limité, et encore aura-t-il fallu une intervention efficace des pouvoirs publics pour attirer des entreprises, voire une relocalisation d'administrations ou d'entreprises publiques pour occuper les bureaux créés, comme l'illustre l'exemple du Mans, ci-après ;
- les parcs technologiques aménagés près des gares TGV « rurales » de province <sup>2</sup> (Vendôme, Le Creusot, Mâcon, Haute-Picardie) n'ont pas eu le succès escompté, soit qu'ils demeurent vides, soit que leur dynamisme est faible ;
- dans des villes plus importantes, comme Lyon ou Lille, dont le cas est décrit *infra*, le TGV n'a pas conduit à l'installation de grandes entreprises du secteur tertiaire de commandement, celles-ci restant à Paris ;
- les développements touristiques ont été, dans les villes de province petites ou moyennes, en deçà des attentes (par exemple à Vendôme, pourtant à 42 minutes de Paris).

#### *L'exemple du Mans*

Voilà une ville de province située sur la ligne Paris-Bretagne dont l'industrie a périclité et où le nombre d'emplois a fortement diminué. Les autorités locales avaient vu dans l'arrivée du TGV l'occasion d'attirer sur leurs terres des entreprises tertiaires parisiennes (projet de centre d'affaires « Novaxis ») en misant sur des valeurs foncières nettement plus basses qu'à Paris (8 000 FRF par an et par m<sup>2</sup>, contre 20 000

à Paris, soit une différence de 60 % !) et la rapidité d'accès à la capitale. Consciente de ses limites, Le Mans a donc cherché à se profiler comme une périphérie de Paris dynamique.

Cependant, il eût été illusoire d'attirer des entreprises parisiennes dans une localité peu attrayante et sans véritable passé tertiaire. C'est pourquoi les promoteurs du projet Novaxis ont d'abord démarché les entreprises locales, pour leur proposer une relocalisation dans un pôle de bureaux modernes. Ce n'est qu'ensuite que des entreprises parisiennes ont été ciblées.

Une première phase se traduisit par l'implantation de 18 000 m<sup>2</sup> de bureaux, rapidement vendus. Les 20 000 m<sup>2</sup> suivants partirent moins vite, du fait du ralentissement économique des années 1992 à 1994. L'investissement public s'est chiffré à 23,5 millions de FRF (maîtrise et viabilité du terrain).

D'autres extensions ont eu lieu depuis et se poursuivent aujourd'hui. Au début de l'année 2001, le quartier Novaxis comptait 50 000 m<sup>2</sup> de bureaux occupés à 98 % par 1 200 salariés, 500 habitants et divers équipements. En 2003, les salariés devraient être 2 300 <sup>3</sup>.

Si le succès semble être au rendez-vous, on remarquera que :

- le lien avec le TGV n'est pas évident (et par ailleurs, on pourrait poser l'hypothèse d'un lien avec le développement... du réseau autoroutier, en étoile à cinq branches autour du Mans); les pouvoirs publics ont profité de l'arrivée du TGV pour accentuer leur politique de développement;
- il apparaît en effet que l'aspect favorable du TGV sur le développement économique n'ait pas tant été d'offrir des relations rapides vers Paris et la Bretagne, mais plutôt de «crédibiliser» la ville et de redorer son image (pour caricaturer: «si le TGV dessert Le Mans, c'est que ce n'est pas n'importe quelle ville»); la même stratégie de visibilité vaut pour le projet de tramway du Mans, le quatrième argument (sur six) étant «renforcer notre dynamisme et modernité» <sup>4</sup> et les autres équipements créés ou projetés (futur musée d'archéologie et d'histoire, nouvelle bibliothèque universitaire ouverte à tous, plan lumière pour mettre le patrimoine bâti en valeur,...);
- le volume de bureaux construits est certes significatif à l'échelle d'une petite ville mais est faible par rapport à n'importe quelle concentration de bureaux un peu importante. Pour fixer les idées, une tour de bureaux de 30 étages de 50 m x 50 m représente 75 000 m<sup>2</sup> brut hors sol. Le quartier de la gare du Nord à Bruxelles offrait ainsi, en 1996-1998, 630 000 m<sup>2</sup><sup>5</sup>. Et le seul projet de reconstruction de la Tour Martini, place Rogier à Bruxelles, correspond à 100 000 m<sup>2</sup> dont 75 000 m<sup>2</sup> de bureaux;
- la preuve de ce poids assez limité se traduit dans des dessertes TGV en fait limitées à six trains par jour et par sens, la plupart des TGV Bretagne passant sans s'arrêter; de plus, des projets de contournement du Mans existent (projet de ligne à grande vitesse vers Rennes), au point que plusieurs villes du Maine se sont regroupées pour tenter d'éviter ce scénario.

Par ailleurs, on notera aussi qu'une partie des implantations du Mans correspondent à des relocalisations préexistantes (à l'échelle du Mans ou en provenance de Paris ou

d'ailleurs), et non à la création nette d'activités économiques. On peut cependant faire l'hypothèse que pour certaines entreprises la diminution du niveau des charges (loyers en particulier) aura permis une croissance des activités plus facile qu'à Paris.

### *L'exemple de Lille*

Le cas de Lille présente des similitudes avec celui du Mans. Lille et sa communauté urbaine ont d'abord dû se battre pour que le TGV passe par Lille. Les projets initiaux prévoyaient un grand «Y» Paris – Amiens/Mons – Bruxelles/Calais – Londres, sans passer par Lille (ce tracé était un optimum géométrique, mais la géométrie ne correspond pas aux réalités géographiques).

Sous la pression des élus du nord, le Y est devenu un T passant par Lille (pour la branche de Londres) et frôlant cette ville (pour la branche vers Bruxelles). Les autorités ont ensuite dû se battre avec la SNCF pour que la gare de la ligne Paris – Londres soit implantée à proximité immédiate du centre-ville, sur des terrains militaires disponibles, et non en dehors de la ville. Une fois cette décision prise et les travaux réalisés, la nouvelle gare de Lille-Europe voit passer (et pour partie s'arrêter) les TGV Paris – Londres, Paris – Calais, Bruxelles – Londres, Bruxelles – Bretagne, Bruxelles – Atlantique et Bruxelles – sud de la France.

Voilà donc Lille, métropole d'une région en crise économique, repositionnée carrefour ferroviaire à grande vitesse et comptant (de ce point de vue là) à l'échelle du nord-ouest européen.

Dans la foulée, les autorités locales en ont profité pour lancer l'opération Euralille, sur les terrains militaires situés entre les gares de Lille Europe et Lille Flandres <sup>6</sup>. Le projet représente, en 1999, 63 350 m<sup>2</sup> de bureaux, 40 000 m<sup>2</sup> de commerces, un palais des congrès (3 amphithéâtres, 18 000 m<sup>2</sup> de salles d'expo et 1 250 places de parking) et des logements. Des architectes de renom ont travaillé sur le site et ses bâtiments.

Dès avant, Lille avait mené une importante politique de marketing urbain, afin de faire passer le message que la ville est une ville qui compte. C'est dans ce contexte que la ville se fait appeler «Lille Métropole» au lieu de «Lille» tout court.

Malgré cette communication, malgré la desserte TGV, malgré la proximité d'un centre-ville agréable et malgré des bâtiments et un site assurément modernes, le projet n'a pas rencontré le succès espéré. En 1999 :

- tous les bureaux n'étaient pas occupés, au point que l'on compte maintenant sur les pouvoirs publics régionaux et nationaux pour les occuper ; l'ambition d'un pôle tertiaire international est donc revue, si pas abandonnée ;
- tous les commerces étaient occupés, mais le taux de rotation n'était pas négligeable ;
- les logements proposés à la vente avaient tous été acquis, mais une partie des logements en location n'avaient pas trouvé preneur ;
- l'hôtel 4 étoiles prévu n'avait pas encore vu le jour ;
- le rayonnement du palais des congrès n'était pas acquis, son «arrimage» au centre-ville étant déficient.

Le succès mitigé des nouveaux bureaux semble provenir d'un différentiel de prix avec Paris et Bruxelles devenu moins avantageux pour Lille suite à la baisse relative des prix dans ces deux villes, ainsi que d'une concurrence du centre-ville lillois et

d'une inadaptation de l'offre (grands bureaux) à la demande régionale (petits ou moyens bureaux).

Force est de constater, ici aussi, que le développement économique observé est de taille limitée (bien que significatif à l'échelle d'une ville moyenne comme Lille) et que la causalité du TGV n'est pas acquise. Comme au Mans, celui-ci a en tout cas le mérite de donner une image positive de Lille, dans un contexte où le TGV est considéré comme un transport moderne. Il en va de même du VAL, le métro automatique de la région urbaine.

En fait, le TGV semble avoir surtout contribué à renforcer les plus grandes villes et en particulier Paris, en participant à l'augmentation d'un pouvoir d'attraction préalablement important. Cela s'observe bien concernant le tourisme (voy. le succès des Thalys, dans lesquels la part de la clientèle *non-business* est importante) et le développement de déplacements domicile – travail en TGV depuis Lille, Le Mans ou Tours vers la capitale française.

## Conclusions

### *Pourquoi le mythe présenté est-il si répandu ?*

Nous pensons que le mythe présenté existe pour deux raisons fondamentales, l'une d'ordre scientifique et l'autre d'ordre politique.

D'un point de vue scientifique, penser que les transports peuvent à eux seuls et automatiquement générer un développement économique relève d'une certaine méconnaissance des facteurs à réunir pour susciter un tel développement. Cette méconnaissance renvoie soit à des positionnements épistémologiques inadaptés, y compris dans le chef d'économistes, soit au fait que le discours sur les effets induits des transports émane pour partie de spécialistes en transports et non en développement économique.

D'un point de vue politique, le mythe décrit permet aux pouvoirs publics ou experts de promettre monts et merveilles à la population s'interrogeant sur l'utilité d'un projet d'infrastructure, voire le contestant. Il apparaît alors comme un formidable argument d'autorité car, de nos jours, qui oserait contester un projet devant « engendrer le développement », donc « assurer la croissance », donc « créer de l'emploi » ?

Dans un cas comme dans l'autre, il n'y aura sans doute personne après coup pour demander des comptes aux pouvoirs publics et aux experts, pas plus que de pouvoirs publics ou d'experts pour répondre aux questions hypothétiquement posées.

### *Un appel à la prudence*

Nous ne pouvons que conclure en appelant à la prudence dans le chef des pouvoirs publics, des experts, des chercheurs et des médias. Il est inutile et malhonnête de promettre d'importants développements économiques qui n'auront peut-être jamais lieu, permettant de justifier un projet éventuellement contesté tout en donnant de faux espoirs à la population.

Tout ceci peut prêter à sourire, mais il suffit de lire dans la presse les discours triomphalistes – émanant d'hommes politiques ou d'experts et servilement relayés par des journalistes – à propos des développements économiques connexes à l'aéroport de

Charleroi ou à un éventuel second terminal TGV à Schaerbeek-Formation pour que l'on prête quelque attention à ces quelques pages.

### Références bibliographiques

- OFFNER J.-M. (1993), «Les «effets structurants» du transport : mythes politique, mystification scientifique», *L'espace géographique*, n° 3, p. 233-242.
- ULB-GUIDE et ULG-LEPUR (2000), *Conférence permanente du développement territorial – Optimisation des grandes infrastructures de transport – tome IIA : transport ferroviaire à grande vitesse passagers (rapport final)*, Rapport pour le ministère de la Région wallonne, septembre 2000.
- VANDERMOTTEN C. et MARISSAL P. (1998), *La production des espaces économiques*, tome 1, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 324 p.

### Notes

<sup>1</sup> Ce point est largement basé sur une étude menée par l'ULB-Guide et l'ULG-Lépur en septembre 2000 dans le cadre des travaux de la Conférence permanente du développement territorial de la Région wallonne.

<sup>2</sup> Le réseau TGV français est doté de quelques gares TGV dites «des champs», dont la fonction première est de drainer une clientèle dispersée et se rendant à la gare en voiture (voir la gare de Haute-Picardie entre Lille et Paris).

<sup>3</sup> *Le Mans notre ville*, n° 230, janvier 2001.

<sup>4</sup> CUM, juin 1999, *Tramway Info*, supplément au CUM info n° 104.

<sup>5</sup> Calculs personnels sur la base de la situation existante de fait du projet de plan régional [bruxellois] d'affectation du sol.

<sup>6</sup> Lille Flandres est la gare originelle, desservie par les TGV Lille – Paris et tous les trains classiques.

# Aires économiques cohérentes en Région wallonne et implications en termes de développement territorial

Gilles VAN HAMME

L'objet de cette contribution est de montrer l'intérêt d'un changement d'échelle dans les politiques de développement régional et de localisation des activités et infrastructures, afin qu'elles prennent en compte les caractéristiques globales des espaces économiques et sociaux sur lesquels elles sont censées agir. Nous montrerons que la localisation d'une activité dans un lieu précis agit sur un espace bien plus large que la commune d'implantation, que cet espace peut être assimilé à l'aire de recrutement de la main-d'œuvre dans sa dimension sociale, et à son espace de relations commerciales avec ses clients et fournisseurs dans sa dimension économique.

## **Définition des aires économiques cohérentes**

La nécessité de prendre en compte globalement les espaces sur lesquels agissent les activités nous a amené à imaginer une nouvelle façon de définir des aires de cohérence économique.

Notre démarche peut être considérée comme la synthèse de deux optiques différentes : la délimitation des bassins d'emploi, sur la base de l'ensemble des communes qui envoient un certain pourcentage de leur population active vers un centre d'emploi, d'une part ; la définition d'aires cohérentes sur la base des structures d'emploi au lieu de travail, d'autre part. La première optique néglige le fait que les recrutements sectoriels d'un centre d'emploi sont spatialement différenciés en fonction du type d'emploi, en particulier en fonction des niveaux de qualification requis. La seconde ne tient aucun compte du fait que le recrutement des activités dépasse largement le lieu d'implantation. La définition d'aires économiques cohérentes sur la base des structures d'emploi au lieu de résidence permet de croiser ces deux aspects.

Dans cet objectif, nous avons réuni en différents types les groupes de communes dont les structures de l'emploi au lieu de résidence sont proches. Les communes dont

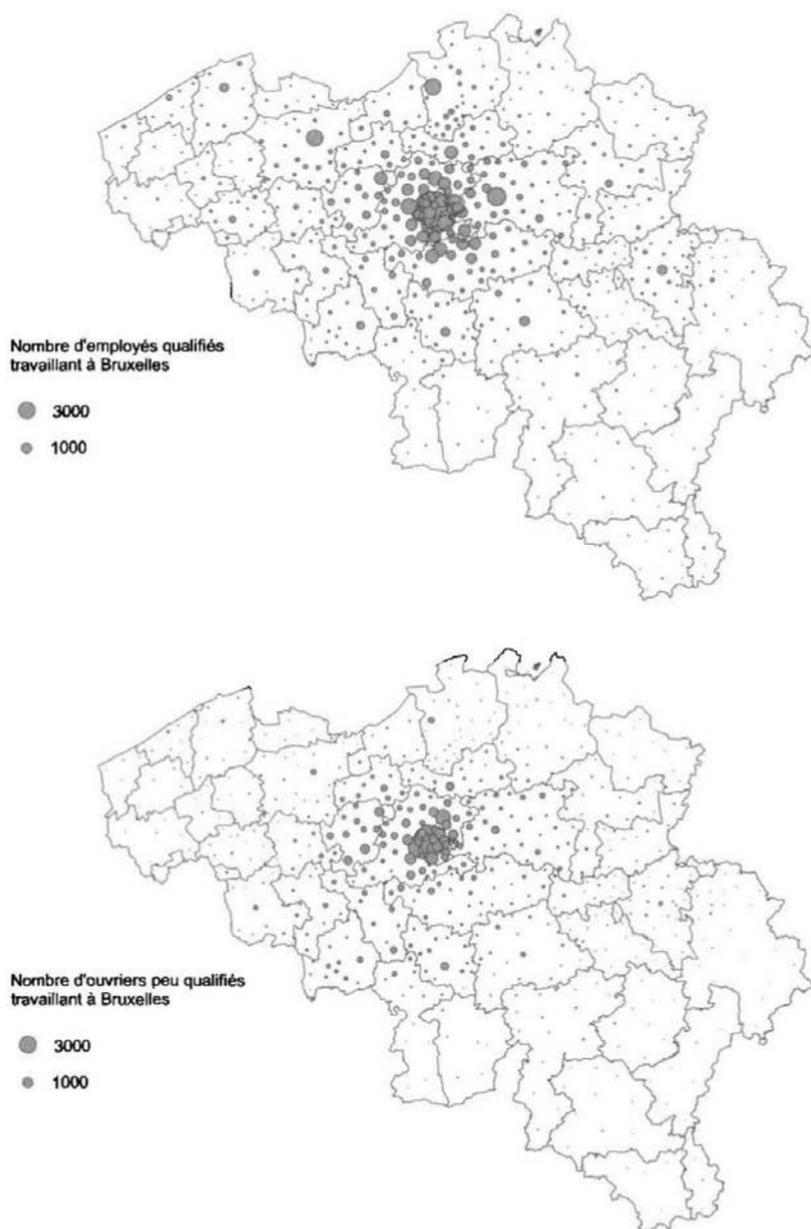
les habitants travaillent dans des secteurs identiques, quelle que soit la commune où cet emploi est exercé, sont donc regroupés dans un même type. Appliquée à l'espace wallon, cette typologie construit une image très cohérente de l'espace. Il n'est pas étonnant que toutes les communes qui envoient leurs actifs vers un même centre d'emploi ont tendance à se regrouper dans la mesure où leurs structures d'emploi au lieu de résidence dépendent fortement de la structure de l'emploi du centre. Cependant, il n'est pas exclu que ces communes appartiennent à des types différents, car leurs actifs, du fait de qualifications différenciées, peuvent travailler au même centre d'emploi dans des secteurs d'activité différents. Du point de vue du centre, cela signifie que ses différentes activités ont des espaces de recrutement différents. La figure 1 illustre ce propos au travers de l'exemple bruxellois, qui est choisi parce que la différenciation des bassins de recrutement y est plus marquée et donc plus lisible. Sur cette figure, on voit clairement que le recrutement des ouvriers faiblement qualifiés, c'est-à-dire ayant au maximum un diplôme secondaire inférieur, a une géographie sensiblement différente de celui des employés qualifiés (ayant obtenu un diplôme supérieur) : le recrutement des employés est nettement plus large, et orienté par exemple vers une région comme le Brabant wallon, alors que celui des ouvriers est plus restreint et avec une plus forte spécificité du recrutement dans la vallée de la Dendre ou dans le Hainaut. Cela signifie donc que, bien que leurs résidents travaillent dans des proportions importantes dans le même centre d'emploi (Bruxelles), le Brabant wallon et la vallée de la Dendre n'appartiendraient pas au même type car leurs résidents n'y travaillent pas dans les mêmes secteurs d'activité.

En définitive, cette méthode permet de définir des espaces cohérents du point de vue socio-économique, à la fois produits de l'histoire et homogènes quant aux conséquences des évolutions sectorielles régionales.

Cette démarche est bien entendu efficace à une échelle fine et n'a guère de sens à une échelle où les navettes sont négligeables par rapport à l'emploi régional total.

Figure 1

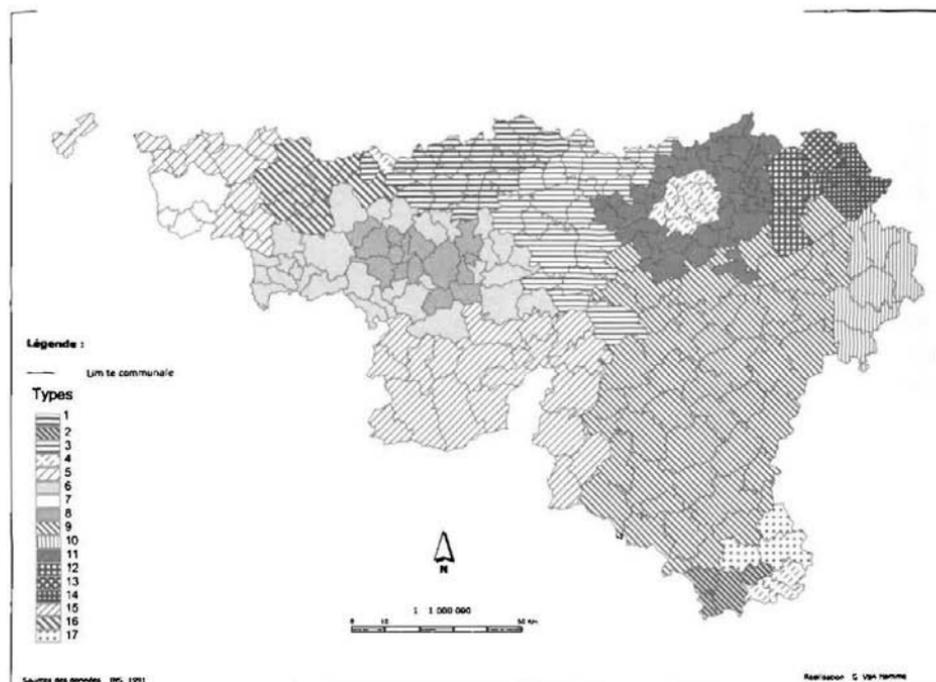
*Le recrutement différencié des ouvriers non qualifiés (diplôme du secondaire inférieur ou moins) et des employés qualifiés (diplôme du supérieur) dans l'emploi en Région bruxelloise*



Sources : Recensement de la population de 1991, INS.

## Les aires économiques cohérentes à l'échelle de la Wallonie

Figure 2  
Typologie de l'emploi au lieu de résidence



Source : Recensement de la population, 1991, INS.

La figure 2 est le résultat de l'application à l'espace wallon de la démarche expliquée ci-dessus. Nous avons divisé l'espace wallon en 17 types économiques cohérents, regroupant les communes dont les résidents exercent un emploi dans les mêmes secteurs d'activité.

Nous nous contenterons ici de donner une brève description des principaux types, en insistant sur les spécificités locales.

Le Brabant wallon, qui correspond grossièrement au type 1, et dans une moindre mesure la sous-région d'Ath (type 16), est la sous-région la plus orientée vers l'extérieur de la Wallonie, en fait vers le pôle d'emploi bruxellois. Ces zones appartiennent à la grande banlieue périurbaine de Bruxelles : la main-d'œuvre qualifiée qui y réside travaille dans le secteur tertiaire de Bruxelles, par exemple les banques ou l'administration (voir figure 1 sur le recrutement des employés bruxellois), ou dans des activités locales liées à la présence de cette population à haut revenu et à forte qualification (commerce de détail, industrie pharmaceutique...).

Au cœur de la Wallonie, deux espaces de vieille industrialisation polarisent une partie importante de l'espace wallon et regroupent un grand nombre d'emplois. Le Hainaut industriel (types 6 et 8) regroupe à peu près 270 000 emplois, et, autour du pôle liégeois (types 11 et 4) se concentrent à peu près 220 000 emplois ; cela représente plus de la moitié des emplois en Wallonie. Tous deux nés du boom industriel basé sur

le charbon et la sidérurgie, ces deux grands bassins industriels s'opposent cependant dès le début de leur décollage économique des années 1820-1830. Alors que Liège est une ville ancienne, universitaire et possède une bourgeoisie locale de longue tradition, le Hainaut ne se structure pas autour d'un pôle ancien, et Charleroi n'est au départ qu'une petite ville industrielle parmi d'autres. Cela explique qu'en dehors des spécialisations industrielles anciennes (sidérurgie, fabrication des métaux), les structures économiques, notamment tertiaires, se différencient sensiblement : alors que les sous-secteurs du tertiaire sont sous-représentés dans le type carolorégien (type 8) (sauf l'administration, les transports, le commerce de détail et la santé), le type liégeois est nettement plus spécialisé dans le tertiaire, y compris des secteurs clé comme les services aux entreprises et l'enseignement supérieur ; par contre, les deux types partagent une sous-spécialisation dans les services financiers. Malgré ces différences structurelles, la crise des secteurs qui ont fait leur grandeur a plongé l'ensemble de ces régions dans le marasme économique.

Coincée entre les deux vieux bassins industriels du sillon, la région de Namur (type 3) est sous-spécifique dans tous les secteurs industriels, et fortement tertiariée du fait du rôle de capitale wallonne qu'a acquis la ville.

Au sud des zones du sillon wallon, on trouve de larges surfaces faiblement peuplées et aux structures périphériques (types 9, 10 et 15). Elles se caractérisent par le poids important de l'emploi agricole et des services à la population et par une très faible industrialisation, très inféodée d'ailleurs à la première transformation des ressources locales (bois et agro-alimentaire dans les Ardennes).

### **Aires de cohérence économique et aires de cohérence socio-politique**

Si on ne les délimite pas de manière rigide, les aires de cohérence économique coïncident avec des structures sociales et politiques relativement homogènes. C'est le résultat d'une diffusion des modèles sociaux et politiques des centres d'emploi vers leurs bassins respectifs. Cela prouve en réalité que ces aires cohérentes sont un produit de l'histoire longue qui a façonné tous les aspects des structures sous-régionales.

Le tableau 1 synthétise les principales caractéristiques des différents types, tant sur le plan économique que sur celui des réalités sociales et économiques. Il reprend notamment les spécialisations économiques dans certains secteurs d'activité (par rapport à la moyenne wallonne) ; les performances économiques, c'est-à-dire la croissance de l'emploi par rapport à la moyenne wallonne ; les secteurs clé de l'évolution économique, c'est-à-dire les secteurs de la croissance de l'emploi (si les performances sont bonnes) ou de limitation de son déclin (si elles sont médiocres) ; la qualification de la main-d'œuvre, mesurée par les diplômes des personnes exerçant une profession ; le type de capital contrôlant les grandes entreprises implantées dans la zone (les grands holdings implantés à Bruxelles, le capital international ou un entrepreneuriat local).

Pour comprendre et préciser la nature des liens entre les types économiques et les réalités socio-économiques, nous explicitons ici le lien entre les structures économiques et les qualifications.

**Tableau 1**  
**Tableau de synthèse des structures et des performances des sous-régions de Wallonie**

Zones (avec le volume de l'emploi au lieu de travail en 1991)	Spécialisations	Performances (par rapport à la moyenne wallonne)	Secteurs-clés de l'évolution	Qualification	Démographie	Structures socio- politiques	Taille des entreprises et type de capital	Synergies frontalières
<b>Type 1 : Brabant wallon 77056</b>	Pharmacie, tertiaire marchand	+++	Commerce de détail services aux entreprises	Très haute, forte part d'universitaires	Très forte croissance	Forte part d'indépendants (professions libérales), parti libéral dominant	Faible taille moyenne	Navettes nombreuses vers Bruxelles «délocalisations» depuis Bruxelles
<b>Type 2 : Lorraine 20631</b>	Agro-alimentaire, plastique, papier, administration	+	Agro-alimentaire, plastique	Élevée à Arlon moyenne technique	Croissance	Salariation élevée, dominance politique peu tranchée	Taille élevée, cap ital étranger très présent	Navettes vers Luxembourg
<b>Type 3 : Namur... 85733</b>	Tertiaire non marchand	+	Administration	Élevée	Croissance	Parti socialiste dominant	Taille élevée à Namur faible dans le reste de la zone	Influence limitée de a navette vers Bruxelles
<b>Type 4 : Seraing-Tubize 47410</b>	Sécurité et aval	-	Déclin sidérurgique et industriel	Moyenne à orientation technique	Stagnation	Forte tradition ouvrière, PS hégémonique	Taille élevée, grand capital national et participation de la Région	Rien
<b>Type 5 : Mouscron 43837</b>	Textile confection sous-tentés	Dans la moyenne wallonne, malgré des structures peu poreuses	Déclin industriel surout textile	Faible à orientation technique	Décroissance	CDH à Mouscron, part libéral ailleurs	Réseau dense d'entreprises moyennes capital local	Investissements depuis le Courmaysis dans le textile et français dans la d distribution
<b>Type 6 : Mons-Borinage... 116047</b>	Industrie fabr métalliques chimie min non métalliques tertiaire très faible sauf le non marchand à Mons	-	Déclin industriel	Moyenne à orientation technique élevée à Mons	Faible déclin, sauf sur les dernières années	Forte tradition ouvrière PS hégémonique	Taille élevée, grand capital national et participation de la Région	Rien
<b>Type 7 : Tournai 30723</b>	Quelques secteurs industriels, lente re non marchand	Dans la moyenne wallonne	Déclin industriel entre autres textile	Moyenne	Faible déclin, sauf sur les dernières années	Peu d'indépendants, PS dominant	Taille élevée capital étranger très présent	Faible influence capital étranger très présent

<b>Type 8 : Charleroi</b> 153545	Industrie lourde, pôle tertiaire faible	--	Déclin industriel, en particulier la sidérurgie	Moyenne à orientation technique sauf au sud de la ville où elle est plus forte	Décroissance	Fortes traditions ouvrières, PS hégémonique	Taille élevée, grand capital national et participation de la Région	Rien
<b>Type 9 : Ardennes</b> 65529	Agriculture horeca, enseignement barial	**	Commerce de détail, santé et hébergement social	Assez faible à orientation générale	Fortes croissances	Fortes proportions d'indépendants, CDH dominant	Taille faible, domination du capital étranger dans les grandes entreprises	Rien
<b>Type 10 : sud de la Région germanophone</b> 10038	Agriculture, avec une industrie en aval plus développée, tertaire faible sauf commerce de gros	**	Déclin agricole, croissance des services marchands	Très faible	Croissance faible dans les années 80, forte dans les années 90	Fortes proportions d'indépendants, parti régional et CDH présent	Taille faible, capital étranger présent	Faible influence allemande
<b>Type 11 : Région liégeoise</b> 174897	Sédurgie ouvrières en métaux, services enseignement, universitaire	--	Déclin industriel	Élevée (forte part d'universitaires)	Déclin dans les années 80, stagnation dans les années 90	Présence d'une bourgeoisie outre la forte tradition ouvrière, PS dominant	Taille élevée, grand capital national et participation de la Région	Rien
<b>Type 12 : Verviers</b> 41686	Structure industrielle diversifiée, tertaire faible	Dans la moyenne wallonne	Déclin industriel (surtout textile et fabrications mécaniques), compensé par la croissance des services	Moyenne élevée (lès au pôle légeois)	Croissance faible, qui s'accroît récemment	Bourgeoise du textile, peu d'indépendants, le PS ne domine qu'à Verviers, le CDH au nord, le PRL au sud	Réseau dense d'entreprises	Rien
<b>Type 13, 14 : Eupen...</b> 19551	Structure industrielle diversifiée, commerce de gros	**	Services (transports, commerce de gros)	Très faible	Fortes croissances	Salarisation forte, CDH dominant	Réseau dense d'entreprises, capital local et étranger dominant	Investissements allemands, navettes vers l'Allemagne
<b>Type 15 : Entree-Sambre-et-Meuse</b> 29457	Agriculture tertiaire non marchand	-	Déclin agricole et industriel (carrères)	Assez faible à orientation plus technique	Croissance	Salarisation plus forte qu'en Ardenne, pas de parti dominant	Taille plus élevée qu'en Ardenne	Rien
<b>Type 16 : Région d'Ath</b> 22647	Industrie faible sauf pharmacie et confection, tertaire non marchand	- (années 80); + (années 90)	Années 80 : déclin industriel et des services à la population, années 90 : croiss. services aux entreprises	Moyenne à orientation technique	Croissance en accélération dans les années 90	PS dominant	Assez élevée	Influence croissante de Bruxelles

Les hauts niveaux de diplômes rencontrés dans le Brabant wallon sont bien entendu à relier au processus de périurbanisation des classes moyennes et aisées de la population bruxelloise, dont une grande part conserve un emploi dans le centre.

La qualification moyenne, à forte orientation technique, dans le type carolorégien peut être reliée avec le type d'emploi offert et l'absence d'un pôle universitaire. Au contraire, à Liège, la présence d'une université explique une qualification moyenne plus élevée, sauf dans les communes de l'ouest, où l'on retrouve le poids des filières techniques typiques des zones ouvrières.

L'opposition entre les zones rurales des Ardennes (qualification faible avec orientation générale) et celles de l'Entre-Sambre-et-Meuse (qualification faible avec orientation technique) illustre le poids du Charleroi industriel dans cette dernière zone, alors que les Ardennes sont essentiellement structurées par de petits centres de services locaux, voire par Bruxelles. Cette opposition se retrouve dans le taux de salariés ou le vote socialiste, plus faibles dans les Ardennes. L'Entre-Sambre-et-Meuse a ainsi été marquée dans tous ses aspects par sa proximité de Charleroi et par le fait qu'elle y envoyait une partie de sa main-d'œuvre. On n'est dès lors guère étonné de retrouver dans l'ensemble un dynamisme économique plus grand et plus largement endogène dans les Ardennes.

### **Les aires économiques cohérentes et leurs implications pour le développement territorial**

Du constat de ce lien fort entre les pôles et leurs bassins, il faut tirer des enseignements pratiques en termes de politique de développement territorial. Celle-ci devrait en effet tenir compte de ses implications sur l'espace social et sur l'espace des relations économiques.

Nous prendrons deux exemples pour bien comprendre les enjeux.

Volkswagen (à Forest) est la plus grosse implantation industrielle au sein de la Région de Bruxelles-Capitale.

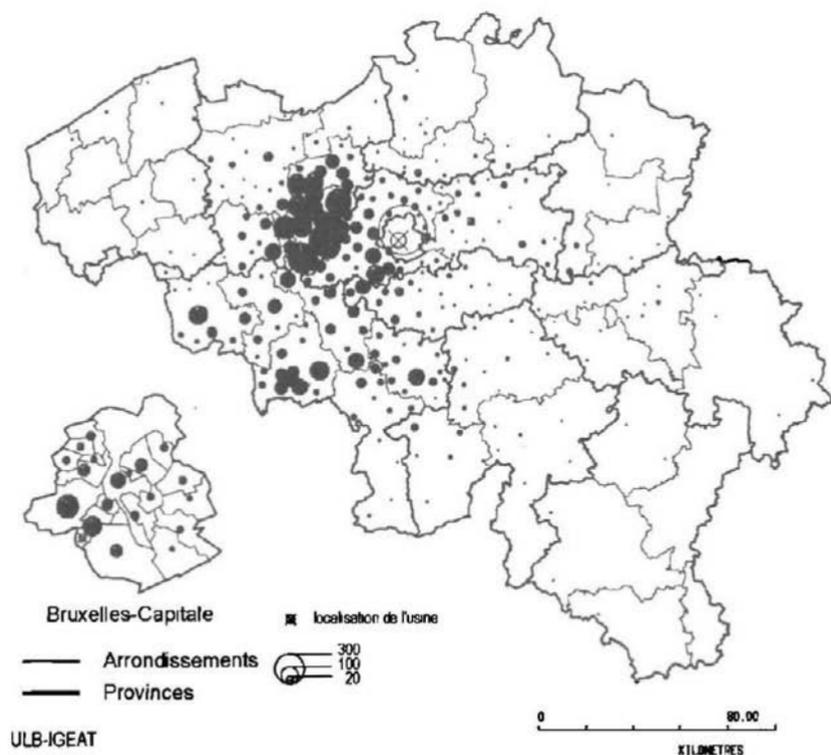
Or la carte de l'aire de recrutement de sa main-d'œuvre montre la faible part occupée par les travailleurs de la capitale et, au contraire, l'importance des navetteurs depuis la vallée de la Dendre (figure 3). Autrement dit, les conséquences sociales d'une fermeture éventuelle seraient peu ressenties par la population bruxelloise mais augmenteraient le chômage dans les zones de recrutement. De plus, le réseau économique des relations de l'entreprise est inséré dans un tissu beaucoup plus allemand que bruxellois et, donc, les effets indirects seraient faibles.

Il n'est bien entendu pas dans notre propos de proposer l'abandon de l'usine pour d'obscures raisons de régionalisme économique bruxellois. Mais ce que cette carte montre, c'est que la question du chômage bruxellois ne sera pas résolue en encourageant l'implantation d'usines requérant une main-d'œuvre ouvrière semi-qualifiée sur le territoire de la capitale. Pour atteindre cet objectif, il faudrait plutôt envisager de protéger les secteurs qui fournissent massivement de l'emploi à une population déqualifiée, entre autres d'origine immigrée, comme par exemple le petit commerce.

Le deuxième exemple est purement fictif. Il s'agirait d'installer en Hainaut un immense pôle de haute technologie. Cela ne serait guère opportun pour résoudre la

question du chômage hennuyer dans la mesure où, même s'il connaissait un succès, le risque serait grand de le voir recruter sa main-d'œuvre dans le Brabant wallon tout proche, voire à Bruxelles, et tisser des relations plus fortes avec les universités brabançonne et bruxelloise qu'avec le tissu local.

Figure 3  
Bassin de recrutement de l'usine VW de Forest (1991)



Source : Recensement de la population, 1991, INS.

### Conclusions

La démarche décrite dans le présent texte doit aider à penser l'aménagement du territoire autrement. De ce changement d'échelle, nous voudrions ici tirer les réflexions suivantes.

La localisation des infrastructures et des activités est trop souvent pensée à l'échelle communale. D'où une multiplication des investissements publics, qui restent souvent sous-utilisés et sont peu adaptés aux besoins. Penser ces investissements dans le cadre spatial des aires économiques cohérentes et en fonction des caractéristiques et des besoins de celles-ci serait certainement plus approprié.

Il faudrait aussi tenir compte des réalités économiques et sociales, de l'espace social global au sein duquel on mène une politique et sur lequel elle est susceptible d'avoir un impact. Adapter la politique d'aménagement du territoire aux réalités de l'espace social global nous semble indispensable à son efficacité. Des investissements importants qui ne prendraient pas en compte ces réalités structurelles locales pourraient non seulement ne résoudre en rien les problèmes de la population locale (en termes d'emploi et de qualité de vie par exemple), mais risqueraient tout simplement d'être voués à l'échec en termes économiques étroits.

Cela ne veut pas dire pour autant que toute politique de développement local volontariste soit interdite dans la mesure où elle serait systématiquement condamnée à ne reproduire que les structures existantes. Il nous semble au contraire qu'il faut nuancer cette vision déterministe et économiste. Des investissements peuvent sans doute agir sur l'espace social, s'ils sont ciblés et suffisamment massifs pour avoir des effets d'entraînement ; cela a pour corollaire de placer au niveau régional la détermination des stratégies, pour que chacun ne tente pas d'attirer les mêmes investissements sous prétexte de justice spatiale.

### Références bibliographiques

- COLARD A., MARISSAL P., VANDERMOTTEN C., VAN HAMME G. (1996), *Emploi et structures socio-économiques régionales*, Monographie n° 6 du Recensement général de la population et des logements au 1<sup>er</sup> mars 1991, Bruxelles, INS et SSTC, 190 p.
- MARISSAL P., VANDERMOTTEN C., VAN HAMME G. (1998), « Dynamique et structure des bassins d'emploi en Belgique », Louvain-la-Neuve, Leuven, Acta Geographica Lovaniensia 37, Liber Amicorum Théo Brulard, p. 363-384.
- TOUSSAINT F., VANDERMOTTEN C., VAN HAMME G. (1998), « Le bassin d'emploi bruxellois », in *Wallonie et Bruxelles : Evolutions et perspectives*. Commission 3. Rapport préparatoire. Planification, aménagement du territoire et relations transfrontalières. Treizième congrès des économistes belges de langue française, Charleroi, CIFOP, p. 25-36.
- VANDERMOTTEN C., VAN HAMME G. (1998), « Les dynamiques globales de la Région de Bruxelles-Capitale », in *Wallonie et Bruxelles : Evolutions et perspectives*, op. cit., p. 37, 42, 43.
- VANDERMOTTEN C., VAN HAMME G. (1998), « Les spatialités de l'économie wallonne », in *Wallonie et Bruxelles: Evolutions et perspectives*, op. cit., p. 79-85.

# Développement territorial, coopérations interrégionales transfrontalières et enjeux européens

Valérie BIOT, Julie CHARLES et Alain COLARD

Les coopérations interrégionales transfrontalières ont pris une place croissante dans les stratégies publiques depuis les années quatre-vingt-dix, alors que l'existence de l'institution régionale se répandait et/ou se fortifiait en Europe et que des subsides européens leur étaient spécifiquement attribués (programmes Interreg). Nous examinerons ici la réalité de certaines de ces coopérations, leurs spécificités et en quoi elles sont liées aux stratégies de développement et d'organisation du territoire de l'Union européenne.

## **Coopérations interrégionales transfrontalières : le cas de la Région wallonne**

En 1999, le gouvernement wallon adoptait le Schéma de développement de l'espace régional (SDER) <sup>1</sup>, schéma d'options stratégiques pour la Région. Fortement inspiré de la philosophie et des enjeux du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) <sup>2</sup> adopté par les ministres de l'Aménagement du territoire de l'Union européenne en 1999, le SDER modifiait en profondeur les options stratégiques précédentes, entre autres en inscrivant parmi ses objectifs principaux l'intégration de la dimension suprarégionale dans le développement spatial de la Wallonie. Ce faisant, il entérinait aussi une réalité de fait : l'existence de coopérations interrégionales instituées et relativement structurées avec les pays frontaliers de la Région wallonne pour les espaces wallons suivants :

- les communes de l'arrondissement d'Arlon, avec le grand-duché de Luxembourg et la région de Longwy en France ;
- Liège et le nord-est de sa province, avec la région d'Aix-la-Chapelle et les deux Limbourg (hollandais et belge) ;

— les arrondissements de Tournai et de Mouscron, avec l'espace lillois et le Courtrais<sup>3</sup>

Ces espaces de coopération interrégionale transfrontalière sont très différents les uns des autres, tant par la taille ou la fonction de la ville principale (Luxembourg, Liège et Lille) que par la densité de population des aires de coopération ou encore par leur structure économique passée et présente. Les territoires wallons impliqués dans ces coopérations présentent cependant tous, bien qu'à des degrés divers, une relation fonctionnelle importante avec « l'extérieur » en termes d'actifs wallons travaillant en dehors du territoire de la Région wallonne.

Plusieurs structures de coopération sont présentes sur ces ensembles, soit qu'elles les englobent dans un ensemble plus vaste (MHAL pour Liège, la Grande Région/Saar-Lor-Lux+ pour le Luxembourg, l'Eurorégion pour Lille), soit qu'elles couvrent un territoire plus restreint, et éventuellement un objectif plus spécifique (Pôle européen de développement – PED – à Aubange), soit enfin qu'elles tentent de couvrir le territoire identifié comme métropolitain lui-même (Conférence permanente des intercommunales – COPIT – pour Lille).

Il est intéressant de noter que ces coopérations travaillent toutes à l'établissement d'un schéma de développement commun ou à des déclarations communes, soit à l'échelle des régions impliquées, soit à l'échelle des communes de part et d'autre de la frontière. Certains de ces schémas sont terminés – *Perspective de développement spatial*, projet MAHL, 1993 – en discussion publique – *Proposition de stratégies pour la métropole transfrontalière*, projet Grootstad, COPIT, 2002 – ou récurrents – *Déclaration commune du sixième Sommet de la Grande Région*, 12 novembre 2001. D'autres sont en cours d'élaboration, tel le *Projet de schéma de structure pour l'Eurorégion*, projet SPACE, 2001.

S'il s'agit là d'une marque de concertation et d'une tentative de vision commune, l'élaboration de ces schémas n'est cependant pas un gage de leur mise en œuvre en vue d'une coopération effective. Comme le soulignent H. Comte et N. Levrat (2002), il y a au moins deux temps, deux niveaux, dans les processus de coopération transfrontalière – stratégique et opérationnel – et il arrive que l'un existe sans l'autre.

Suite à l'analyse de ces différentes coopérations, réalisée dans le cadre des travaux de la Conférence permanente de développement territorial de la Région wallonne (CPDT, 1999), ainsi qu'à la collaboration de l'Institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire de l'ULB à l'élaboration des schémas stratégiques de deux d'entre elles<sup>4</sup>, certains écueils et atouts principaux ont pu être identifiés<sup>5</sup>.

Les écueils sont entre autres :

- l'absence de structures de coordination ou de participation ;
- des carences dans la mise en œuvre des projets ;
- l'absence de procédés d'évaluation ;
- un défaut d'actualisation ;
- une mauvaise évaluation des coûts des projets ;
- l'insuffisance des moyens de mise en œuvre.

Ces écueils relèvent surtout du domaine opérationnel. Bien réels, ils sont parfois aussi des paravents commodes qui dissimulent des problèmes plus stratégiques relatifs aux intérêts en présence, aux objectifs et aux priorités, qui peuvent être :

- trop différents ;
- similaires mais concurrents (en particulier ceux liés à la croissance économique) ;
- d'apparence similaire car sous un même vocable, mais d'interprétations et d'objectifs différents (tels ceux apparaissant sous le vocable de « développement durable ») ;
- très déséquilibrés et sans relais politique pour l'un ou l'autre des partenaires.

A ceci s'ajoutent des problèmes de cadre général, qui ne facilitent pas une coopération aux bases parfois forts fragiles :

- des déséquilibres importants entre les interlocuteurs en présence, quant à leurs pouvoirs, compétences, moyens financiers, possibilité de légiférer ;
- des différences de pratiques dues à des contextes nationaux spécifiques, qui rappellent l'importance du fait national, y compris dans des collaborations entre régions ;
- des déséquilibres dans la position que peut occuper un schéma stratégique dans les hiérarchies planologiques des pays impliqués.

Contrepartie à ces écueils, certains *atouts* favorisent une réelle coopération, marchant en quelque sorte « sur ses deux jambes », stratégique et opérationnelle :

- une *proximité géographique* : le fait d'inclure des territoires trop étendus dilue le besoin de coopération ressenti face à des problèmes quotidiens dans une stratégie plus vaste, en général fort vague. On constate d'ailleurs que dans ces territoires trop étendus et incluant plusieurs partenaires, des relations sur des territoires plus restreints se recréent<sup>6</sup> ;
- une *intensité fonctionnelle* : celle-ci entraîne de réels besoins et problèmes qui ne peuvent se résoudre d'un seul côté de la frontière et ouvre également de nombreuses possibilités de synergies et de stratégies communes, ou du moins compatibles ;
- un *volontarisme institutionnel* : une volonté politique réelle doit exister, assortie de moyens financiers.

Techniquement, il apparaît nécessaire aussi, pour une concrétisation pérenne des projets transfrontaliers, de pouvoir disposer d'agents spécialisés détachés pour s'occuper exclusivement du suivi et de la mise en œuvre des stratégies et des projets. Il convient encore de mettre en place des structures simples afin d'identifier clairement les instances responsables des projets et d'instaurer une coordination entre ces instances.

Devant les succès et concrétisations très divers de ces types de coopérations interrégionales transfrontalières, il est légitime de s'interroger sur leur raison d'être et, dans certains cas, sur leur bien-fondé. Les trois « atouts » sont rarement réunis. Si certaines de ces coopérations répondent à un besoin réel, et s'avèrent même indispensables à un développement sur le long terme, si d'autres permettent à des territoires autrefois « aux confins » d'un pays de se retrouver « au centre » d'une aire de coopération et leur ouvrent ainsi de nouvelles possibilités de développement,

d'autres apparaissent plutôt comme des coquilles vides, sans réel projet ni besoins ou intérêts communs.

Pour comprendre l'éclosion et la croissance de ces coopérations, nous avons examiné en quoi elles s'inscrivent dans les *stratégies européennes* en matière de développement territorial, et quels en étaient les enjeux.

## Stratégies européennes

### *Les fonds structurels*

A la fin des années quatre-vingt, «une véritable mutation des politiques structurelles (européennes), qui s'accompagne d'une augmentation considérable de leurs moyens» (Capron, 1998, p. 212) est mise en œuvre. En effet, «l'objectif de cohésion économique et sociale introduit dans l'Acte unique européen a conduit à la réforme des fonds structurels de 1988, (...) le traité d'Union a fait de la cohésion l'un des trois piliers de la construction européenne, aux côtés de l'union économique et monétaire et du marché unique» (*Ibid.*, p 218). Dès lors, à côté des fonds alloués à la politique agricole, les fonds de solidarité, rebaptisés «fonds structurels» en 1988 à l'occasion de la réforme de leur fonctionnement, passent de 8 milliards d'euros par an en 1989 à 32 milliards en 1999 et un peu plus de 30 en 2006 : 75 milliards d'euros pour le programme 1989-1993, 161 milliards d'euros pour celui de 1994-1999 et 195 milliards d'euros pour celui de 2000-2006.

Si l'on y ajoute les dix-huit milliards d'euros alloués au fonds de cohésion, qui ne concernent que l'Irlande, la Grèce et l'Espagne, les fonds structurels représentent donc environ un tiers du budget communautaire total. La majeure partie de ces fonds (95%) est allouée sur des bases régionales, par l'entremise des États nationaux.

La croissance des fonds structurels (Fonds de développement régional/FEDER, Fonds social européen/FSE, Fonds pour la pêche/IFOP, Fonds d'orientation et de garantie agricole/ FEOGA) va de pair avec un recentrage dans leur attribution. Pour la période 2000-2006, les fonds se répartissent selon :

- objectifs 1, 2 & 3 : 182,45 milliards d'euros ;
- initiatives communautaires : 10,44 milliards d'euros ;
- pêche : 1,11 milliard d'euros ;
- actions innovatrices : 1 milliard d'euros.

Pour les coopérations transfrontalières, le programme le plus important est Interreg, qui fait partie des Initiatives communautaires. Bien que ne représentant qu'une petite partie du budget des fonds structurels (environ 5%), ces dernières ont cependant une visibilité importante et se concentrent dans «trois domaines (...) à valeur ajoutée communautaire élevée (...): la coopération transfrontalière, le développement rural et les ressources humaines dans un contexte d'égalité des chances» (Capron, 1998, p. 221).

Trois éléments les caractérisent :

- le soutien au développement de coopérations transnationales, transfrontalières et interrégionales ;
- leur méthode de mise en œuvre à partir de la base ;

- la visibilité sur le terrain qu'elles apportent à l'action communautaire (Commission européenne, 1994-1999).

### **Le programme Interreg**

En 1989, la Commission européenne décide du lancement de la première initiative *Interreg* à destination des territoires transfrontaliers, afin de les préparer à l'ouverture des frontières internes de l'Union européenne prévue pour 1993. Un autre programme, *Regen*, est créé dans le même temps pour pallier les manques d'un réseau trans-européen en matière de transports et d'énergie.

*Interreg II* (1994; 3,6 milliards d'euros) combine les deux aspects: IIA pour la coopération transfrontalière et IIB pour compléter le réseau énergétique. En 1997 s'ajoutait le IIC – coopération dans le domaine de la planification territoriale (surtout la gestion de l'eau) – vu l'importance croissante pour les Etats membres d'une plus grande implication en matière de coopération pour la planification territoriale et régionale <sup>7</sup>. C'est de cette époque que date la mise sur rail du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) – bien que l'Union européenne n'ait pas compétence en matière d'aménagement du territoire – qui devait entre autres donner le cadre des actions à promouvoir sous *Interreg IIC*.

Les documents de la Commission insistent sur la différence importante entre *Interreg IIA* relatif aux territoires restreints autour de la frontière, et *Interreg IIC* qui concerne des espaces transnationaux avec des objectifs plus vastes en matière de planification. Outre des coopérations transfrontalières, plusieurs espaces de coopérations transnationaux ont été identifiés, qui donnent une vision de l'Europe par grands ensembles géographiques, et non plus une vision étatique, et se retrouvent dans *Interreg III*.

### **Le programme Interreg III (2000-2006)**

*Interreg III* vise trois buts :

- une cohésion économique et sociale ;
- un développement équilibré et durable du territoire européen ;
- l'intégration territoriale des pays candidats à l'adhésion.

*Interreg IIIA* traite des « zones comprenant des handicaps spécifiques » et concerne en fait toutes les zones (NUTS3) frontalières (par exemple, en Belgique, tous les arrondissements possédant une frontière nationale). Est prônée ici une coopération transfrontalière entre zones contiguës (*crossborder*). 67% du budget *Interreg III* y sont consacrés, ce qui est révélateur d'une volonté de coopération de part et d'autre des frontières à une échelle très locale.

*Interreg IIIB* concerne les « collectivités locales et régionales », dans le souhait de promouvoir des coopérations transnationales. 27% du budget *Interreg III* y sont consacrés. L'objectif vise une meilleure intégration territoriale de l'Union grâce à des coopérations au sein de grands groupes de régions européennes. Les projets doivent s'inscrire dans de vastes espaces géographiques proposés par l'Union européenne. Dix aires de coopération transnationale ont ainsi été déterminées qui offrent une vision originale du découpage du territoire européen. Les aires se recoupent, et certaines régions appartiennent donc à deux aires, voire trois ou quatre. La Wallonie

## Interreg IIIB : aires de coopération

- //// Baltic Sea
- || North West Europe
- //// Western Mediterranean
- \\ Archimed
- == Northern Periphery



- \\ North Sea
- == CADSES
- \\ South West Europe
- ||| Alpina Space
- //// Atlantic Area

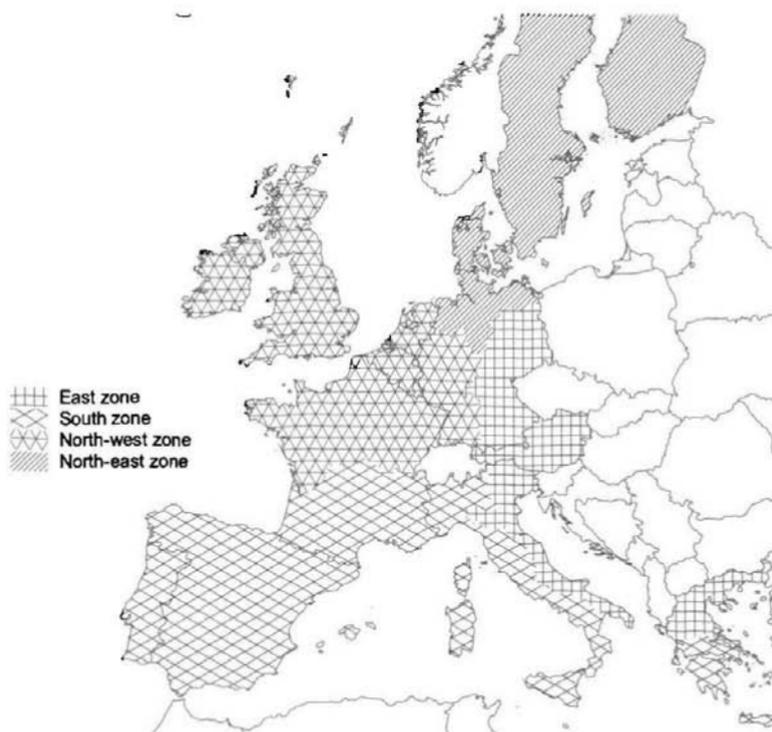


UCLB

0 500 Km

est pour sa part inscrite dans une seule aire – l'Europe du Nord-ouest ou ENO – qui reprend le territoire appelé AMNO (aires métropolitaines du nord-ouest) dans le cadre des programmes *Interreg II*. Fait important, les pays candidats à l'adhésion, ainsi que d'autres régions comme la côte balte russe, sont ici inclus dans la cartographie, reflétant une volonté de favoriser des coopérations avec les pays proches.

*Interreg IIIC* enfin concerne également les « collectivités locales et régionales » dans le souhait de susciter des coopérations et échanges d'expériences *interrégionaux* entre acteurs du développement régional et local, en particulier par le biais de réseaux. 6% du budget *Interreg III* y sont consacrés. Le découpage de l'Union européenne en quatre aires est ici inédit, et surprenant. Il offre une vision de l'Europe en espaces transnationaux présentant une certaine cohérence géographique. Ce découpage se veut fondamentalement différent des découpages traditionnels, et inscrit les grands pays dans plusieurs aires de coopération. Ainsi, les Apennins deviennent une limite entre deux aires, l'Italie adriatique se voyant inscrite avec le nord de la Grèce, l'Autriche et l'est de l'Allemagne dans une aire à grand étirement nord-sud, dont on perçoit comme problématique commune les relations frontalières avec les pays – candidats ou non à l'adhésion à l'Union européenne – de l'Europe centrale.



Découpage InterregIIIC

### Les programmes Interreg et les stratégies de développement territorial

Les programmes *Interreg* sont à la base d'une croissance des coopérations interrégionales, transfrontalières et/ou transnationales, soit qu'ils permettent à des coopérations ponctuelles, sectorielles et plus ou moins informelles, de se développer, soit qu'ils contribuent à la mise en place des coopérations inexistantes précédemment (voir l'enquête mentionnée par S. Bodson 1998, p. 226).

Si les pourcentages en termes de budget ne sont pas énormes, ils correspondent cependant à la moitié du budget des initiatives communautaires, qui ont une philosophie d'action rapide et visible et sont lancées à partir de la base. Sur ce plan, la stratégie européenne a sans doute porté ses fruits, car *Interreg*<sup>8</sup> est très bien identifié. Qui plus est, les montants bruts sont tout de même importants (pour *Interreg III*, la Belgique dispose de 104 millions d'euros).

Tout ce qui vient de l'Union européenne est financé par le FEDER. « De 50 à 80 % des enveloppes nationales devraient être affectées aux programmes de coopérations transfrontalières, et 6 % aux programmes de coopérations interrégionales »<sup>9</sup>.

Par ailleurs, les aires de coopération définies dans le cadre d'*Interreg* servent également de support à l'attribution d'autres fonds. En effet, une des grandes forces de l'Union européenne, qui lui permet d'intervenir y compris dans des domaines où elle n'est pas « compétente », réside dans son « pouvoir de dépenser ». Elle attribue donc ses fonds en fonction d'une stratégie de développement à large échelle, transversale et à long terme.

### Quels enjeux ?

« Les régions frontalières occupent 15 % du territoire communautaire, et 10 % de sa population » (Bodson, 1998, p. 224). Il s'agit donc d'un enjeu de taille pour une vision européenne intégratrice.

La construction de l'Union européenne se poursuit, et elle passe par l'abolition des frontières intérieures, mais non par l'abolition des Etats : les espaces autour des frontières, autrefois séparations, sont aujourd'hui « coutures », selon le terme choisi par H. Comte et N. Levrat (2002). Des espaces, autrefois pensés uniquement dans les stratégies nationales, peuvent imaginer des stratégies sur des territoires peut-être plus cohérents, en franchissant les frontières.

Cet enjeu prend une dimension encore plus importante à l'occasion de l'élargissement du territoire de l'Union à d'autres pays : des frontières externes vont devenir des limites internes et l'adaptation devra se faire assez rapidement, les nouveaux membres devant accepter et mettre en place tout « l'acquis communautaire », qui s'est construit depuis plus de cinquante ans...

Les coopérations interrégionales apparaissent dans ce contexte comme un laboratoire de choix pour l'expérience européenne, qui tente d'unir des entités diversifiées, en harmonisant certains secteurs, mais en acceptant les différences, et en tentant de les utiliser comme atout. Les fonds *Interreg* contribuent de manière structurelle à cette coopération entre pays et aux solutions négociées de problèmes de gestion quotidienne dans lesquels sont impliqués différents gouvernements. Par exemple, S. Bodson rappelle qu'*Interreg* « constitue, petit à petit, une politique de développement structurelle de la Wallonie : en cumulant les fonds européens

wallons et étrangers, investis sur la période *Interreg I et II*, soit de 91 à 99», plus de 19 milliards de francs belges ont été injectés dans la coopération transfrontalière (Bodson, 1998, p. 226).

### Conclusions

Les fonds *Interreg* couvrent des coopérations interrégionales à la fois transfrontalières mais aussi «transnationales», sur des territoires très étendus de part et d'autres des frontières nationales. Ces coopérations ont connu un envol et une croissance importante depuis les années quatre-vingt-dix et l'arrivée de fonds européens – même si certaines coopérations transfrontalières existaient de longue date.

---

L'examen de ces différentes coopérations interrégionales, transfrontalières et transnationales, nous amène à constater que dans le cas des coopérations transfrontalières, qui constituent l'essentiel du budget, il y a en général un besoin réel, des projets qui fonctionnent et souvent des échanges fructueux entre acteurs. Les fonds européens ont permis d'aller plus loin dans la réalisation et la pérennisation des projets et des structures. Pour certains, ils ont permis de dépasser la simple gestion quotidienne, et d'imaginer une stratégie commune sur le moyen et long terme.

La COPIT (Conférence permanente des intercommunales transfrontalières) l'illustre bien. Elle se crée en 1991, lors de la réalisation du tunnel sous la Manche, afin d'utiliser au mieux les nouvelles possibilités. Si depuis longtemps une réalité transfrontalière existait (flux de travailleurs, achats,...), rien de concret ne s'était mis en place pour tenter de répondre aux besoins. L'arrivée de fonds *Interreg* a permis la mise en commun d'intérêts, de besoins et de ressources. Plusieurs études et projets verront le jour (transports en commun, qualité de l'eau, cartographie) et la COPIT se pérennise. En 1996, c'est pourtant un autre programme des fonds structurels, le programme Terra, qui permet le lancement du projet Grootstad, visant la réalisation d'un schéma de développement transfrontalier. Aujourd'hui, le programme se termine, le schéma aussi, et, pour la suite, les intercommunales fondatrices ont décidé de financer le fonctionnement de base d'une association porteuse. Ceci illustre le cas d'une coopération structurée dont le lancement fut réalisé grâce à *Interreg* puis un autre programme européen, et dont la pérennisation est le fait d'acteurs impliqués sur le terrain.

---

Par contre, dans le cas des coopérations transnationales, «créations» de l'Union européenne, les besoins sont bien moins clairs, l'implication plutôt égoïste, et elles ne débouchent pas toujours sur des résultats prometteurs. La réalisation d'un schéma commun n'entraîne pas toujours de concrétisation, le «volontarisme institutionnel» manque.

On peut comprendre l'impulsion de l'Union européenne, qui tente de faire oublier les frontières et veut penser en termes européens transversaux, et nous ne jugerons pas ici du bien-fondé ou non de cette stratégie «volontariste», mais certains de ces ensembles apparaissent très factices et devraient être recadrés. L'Union semble en avoir déjà tenu compte, puisqu'il suffira désormais de deux pays pour pouvoir présenter un projet *Interreg*, et non plus de trois comme c'était le cas auparavant.

Cependant, après avoir mis en avant dans le programme *Interreg IIIb* des espaces identifiés par des caractéristiques plutôt géographiques (arc alpin, espace atlantique, etc.), les nouveaux programmes ont aussi structuré le territoire européen en quatre vastes sous-régions, au sein desquelles des réseaux d'informations et d'échanges devraient se mettre en place (*Interreg IIIC, supra*). On peut se demander sur la base de quelle conception du développement ces sous-ensembles ont été dessinés...

Enfin, d'une façon plus générale, la question de la légitimité démocratique de ces nouveaux territoires, «espaces de projets», doit être posée.

Les stratégies de l'Union européenne – et en particulier de la Commission et du Parlement qui ont les coudées plus libres pour le budget des fonds structurels que pour le budget agricole par exemple – ont un impact direct en termes d'aménagement du territoire et de développement territorial par le biais des fonds structurels en général, et d'*Interreg* en particulier. L'Union européenne dispose d'une vision de développement de son territoire – le SDEC – y compris hors de ses champs de compétence directs, et peut exercer une influence importante sur les stratégies nationales et régionales. Des fonds vont d'ailleurs être alloués à la mise en place d'un «observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen», comme une des mesures visant la mise en œuvre du SDEC dans le cadre des fonds *Interreg*.

Par cette entremise, l'Union européenne plante sa stratégie de recomposition territoriale, mais encore une fois sans beaucoup s'embarrasser de légitimité démocratique, ni même de légitimité «institutionnelle», puisque l'aménagement du territoire n'est pas de sa compétence. A l'heure d'une réflexion sur le développement territorial, il s'agit d'être attentif à ces enjeux et stratégies européennes, qui ont un impact permanent et durable sur tous les territoires. Il convient aussi, dans le cas des coopérations les plus pertinentes, de réfléchir aux modalités de l'instauration d'une plus grande légitimité pour ces nouveaux territoires «de projet».

### Références bibliographiques

- ATELIER TRANSFRONTALIER (COPIT), *Propositions de stratégies pour la métropole transfrontalière*, 2002.
- BIOT V. et COLARD A. (2000), «Challenge and issues of spatial planning in the European Union: European vision and supraregional cooperation», *Belgeo*.

- BODSON S. (1998) « La coopération transfrontalière en Wallonie dans le cadre de l'initiative communautaire Interreg », in *Planification, aménagement du territoire et relations transfrontalières*, CIFOP, p. 224.
- CAPRON H. (1998), « L'usage des fonds structurels européens en Wallonie », in *Planification, aménagement du territoire et relations transfrontalières*, CIFOP, p. 212.
- CPDT, *Etude comparée de la planification spatiale régionale, suprarégionale et transfrontalière en Wallonie*, rapport, 1999.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Guide des initiatives européennes*, 1994-1999.
- COMTE H. et LEVRAT N., « Vers une gouvernance transfrontalière », intervention lors du colloque *Aux coutures de l'Europe ; défis et enjeux juridiques pour les territoires transfrontaliers*, Coppel, 2002.
- CONGRÈS DES ÉCONOMISTES BELGES DE LANGUE FRANÇAISE, *Planification, aménagement du territoire et relations transfrontalières*, 1998.
- EURORÉGION, *Projet de schéma de structure pour l'Eurorégion*, 2001.
- Schéma de développement de l'espace régional (SDER)*, Gouvernement wallon, 1999.
- Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)*, Commission européenne, 1999.
- Site [www.inforegion.cec.eu.int/wbpro/intergIII/finan](http://www.inforegion.cec.eu.int/wbpro/intergIII/finan).

## Notes

<sup>1</sup> *Schéma de développement de l'espace régional (SDER)*, Gouvernement wallon, 1999.

<sup>2</sup> *Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)*, Commission européenne, 1999.

<sup>3</sup> L'aire de coopération avec la Région de Bruxelles-Capitale, incluant un axe Mons-La Louvière-Charleroi-Namur et tout le territoire au nord de celui-ci avec Bruxelles et sa périphérie flamande était aussi mise en exergue. Comme nous nous intéressons ici aux coopérations interrégionales transfrontalières, nous ne traitons pas de l'aire autour de Bruxelles, qui présente par ailleurs la particularité de ne pas faire l'objet d'une coopération structurée et/ou institutionnalisée, malgré l'ampleur des interactions objectives qui s'y développent.

<sup>4</sup> *Propositions de stratégies pour la métropole transfrontalière*, 2002, réalisé par le projet Grootstad mis en place par la COPIT (Conférence permanente des intercommunales de développement flamandes, wallonnes et françaises autour de Lille-métropole), et *Projet de schéma de structure pour l'Eurorégion*, Eurorégion (Groupement européen d'intérêt économique), projet SPACE, 2001.

<sup>5</sup> Pour plus de détails, on pourra se reporter au rapport CPDT déjà cité *supra* ainsi qu'à l'article de V. Biot et A. Colard (2000).

<sup>6</sup> Nous ne traitons pas ici des coopérations en réseau, qui ont d'autres visées et s'inscrivent dans un autre cadre d'analyse.

<sup>7</sup> Vu « l'intégration et l'interdépendance croissante entre Etats membres et régions, et le marché unique », site [interreg3.htm](http://interreg3.htm).

<sup>8</sup> Pour rappel : un fond Interreg s'acquiert par cofinancement Union européenne/pays ou régions (ratio 50/50 ou 25/75).

<sup>9</sup> Site [www.inforegion.cec.eu.int/wbpro/intergIII/finan](http://www.inforegion.cec.eu.int/wbpro/intergIII/finan).



# Les mutations contemporaines de la valorisation des territoires

Claire BILLEN, Jean-Michel DECROLY et Mathieu VAN CRIEKENGEN

## Introduction

Le terme valorisation est étroitement associé à l'histoire de l'Institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire. En effet, une des unités de recherche dont il est issu et à laquelle étaient rattachés plusieurs de ses membres actuels s'intitulait «Groupe d'étude pour la valorisation des espaces ruraux et urbains» (Geveru). A l'époque de la fondation de l'unité (1982), le mot était peu usité : valoriser ne figurait pas explicitement à l'arsenal des gestionnaires locaux, n'était pas le mot d'ordre des auteurs de projet. Vingt ans plus tard, il est sur toutes les lèvres mais avec une signification très différente de celle qu'il avait au début des années quatre-vingt.

## La valorisation comme mise en valeur

Pour les protagonistes du Geveru, la valorisation impliquait la mise au jour et l'identification des ressources paysagères, culturelles, environnementales et sociales de territoires dans un but de planification et de gestion respectueuse, d'une part, d'éducation permanente et de pédagogie culturelle, d'autre part. Valoriser, c'était sortir de l'oubli ou de la banalité, c'était donner ou restituer un sens à un espace ou à un objet paysager ou monumental en passant par une étude scientifique de l'objet visé.

C'est ainsi par exemple que l'ouvrage *Comprendre pour sauvegarder* a été conçu. Il replaçait dans son contexte historique et géographique le bâti ordinaire de deux vastes communes du sud de l'Entre-Sambre-et-Meuse, explicitait sa cohérence formelle et fonctionnelle, pointait les qualités tant du point de vue architectural que du point de vue de ses significations sociales ou historiques, indiquait les vulnérabilités à la rénovation et rendait compte des significations revêtues par ce bâti pour les habitants

et propriétaires, acteurs premiers de la sauvegarde du patrimoine vernaculaire et usagers principaux des espaces bâtis villageois.

Sous une forme différente, nombre de guides de la collection *Hommes et Paysages* visent aussi un objectif de valorisation du patrimoine. En articulant étroitement observation de terrain et interprétation historique, sociale et environnementale, ils appartiennent au genre pédagogique mais contribuent aussi à l'évaluation du potentiel d'intérêt culturel d'un territoire.

Les premiers travaux effectués dans l'optique qui vient d'être évoquée résultaient d'un partenariat entre l'université et l'administration de la Communauté française, jeune institution en charge, au début des années quatre-vingt, de la politique du patrimoine mobilier, immobilier et paysager, politique elle-même encore balbutiante.

Idéalement, les études ainsi produites, publiées avec soin aux frais de l'administration, s'adressaient aux différents intervenants de l'urbanisme et de l'aménagement, aux propriétaires, aux associations locales et, dans certains cas, aux écoles. Les élus locaux, souvent contactés et interrogés dans le cadre des recherches, étaient ciblés en théorie par les auteurs et le commanditaire officiel mais ils manifestaient une indifférence polie. Ce comportement résultait sans doute d'une certaine méfiance face à la nouveauté d'une implication de l'université dans les questions de gestion locale ; plus probablement, il s'expliquait par les craintes que pouvait faire naître le volontarisme inédit d'un ministère dans un domaine (l'urbanisme, l'architecture, la protection du patrimoine) impliquant dangereusement la propriété privée et les intérêts des particuliers.

Avec le recul, on doit admettre que les activités dites de valorisation ainsi menées appartenaient davantage au domaine des bons sentiments qu'à celui de l'aide à la décision politique. Une grande partie des travaux réalisés n'ont eu que peu d'écho en dehors des milieux académiques. Sur le plan pratique, seules les études produites dans le cadre de commandes liées à l'établissement de nouvelles réglementations ont été utilisées (évaluation de l'intérêt des immeubles et des ensembles dans les centres urbains anciens protégés, inventaire des ensembles ruraux caractéristiques par région agrogéographique, dans le cadre du règlement général sur la bâtisse en site rural).

Sur le terrain, la sensibilisation culturelle a eu plus d'effet auprès des seconds résidents ou des néo-ruraux qu'auprès des populations locales. Il est d'ailleurs très difficile de dire si les recherches et les publications produites ont fait davantage qu'accompagner un mouvement large, se déployant à l'échelle de tout le monde occidental, d'intérêt pour les témoignages matériels du passé, de convoitise pour les décors chargés d'histoire et de références culturelles.

Ce mouvement, toujours en cours aujourd'hui et fortement dilaté du point de vue tant de la masse des consommateurs qu'il concerne que de l'ampleur des moyens mobilisés en son nom, a rendu plutôt désuète la définition que l'on pouvait donner de la valorisation, il y a vingt ans. Cette définition ne couvre plus ni les usages du mot ni les enjeux de l'action qu'il désigne.

### **La valorisation comme production de valeur**

Dès 1983, dans le cadre d'un colloque organisé par Jack Lang à la Sorbonne sur le thème «Création et développement», émerge une nouvelle acception du terme

«valorisation des territoires». Largement répandue aujourd'hui, celle-ci renvoie aux diverses interventions en matière d'aménagement, d'organisation d'événements ou de promotion qui visent à inventer localement de nouveaux usages du territoire, dans l'espoir d'y attirer des investisseurs, consommateurs, touristes ou nouveaux résidents. Dans cette optique nouvelle, la valorisation s'assimile donc à un processus de marchandisation, par lequel les décideurs locaux tentent d'augmenter la valeur d'échange du territoire qu'ils administrent. Elle s'inscrit pleinement dans la compétition territoriale, soit entre villes, soit entre communes rurales, soit, au sein d'une agglomération, entre le centre-ville et la banlieue. Ses principaux ingrédients sont :

- la production d'équipements qui permettent à une collectivité territoriale d'accroître son accessibilité et sa connectivité (raccordement aux réseaux de transport rapide, connexion aux réseaux de télécommunications performants, ...);
- la production ou le réaménagement d'équipements susceptibles d'augmenter la capacité d'un territoire à polariser des flux de personnes, de biens ou d'informations: recyclage de friches industrielles en *business and technology parks* destinés à accueillir des petites et moyennes entreprises, rénovation de quartiers centraux anciens en logements haut de gamme et/ou en complexes de bureaux adaptés aux nouvelles technologies de pointe, création de nouveaux pôles d'attraction susceptibles d'accueillir de grandes manifestations (centre d'affaires, palais des congrès, centres de conférences internationaux, infrastructures culturelles de grande ampleur);
- l'organisation de manifestations susceptibles de drainer sur un court laps de temps un nombre important de visiteurs et d'augmenter la notoriété et l'image du territoire (festivals, expositions temporaires, compétitions sportives, expositions universelles, ...);
- la production d'un cadre de vie suffisamment agréable pour attirer et retenir des emplois hautement qualifiés, des nouveaux résidents aisés, des consommateurs ou des touristes: préservation et embellissement des espaces verts, aménagement des espaces publics, ...

Ces ingrédients forment la base d'un urbanisme de valorisation qui se substituerait peu à peu à un urbanisme de développement (Reichen, 1997). Ils sont agencés de façon à créer de véritables produits territoriaux, bien ciblés, mis en marché à travers des campagnes de promotion qui véhiculent l'image d'une ville ou d'une localité dynamique et innovante mais aussi «belle, propre, festive et sécurisante» pour reprendre l'expression de M. Gravari-Barbas (1998a) au sujet des villes touristiques.

Parmi les multiples formes de valorisation marchande, celles liées aux usages du temps libre, dans les sphères récréative ou culturelle, retiennent l'attention. En effet, elles témoignent de la diversification contemporaine des instruments de développement territorial.

### ***La récréation et la culture au cœur de la valorisation marchande***

Depuis quelques années, les opérations de valorisation récréo-culturelles à vocation marchande se sont multipliées en Europe et en Amérique du Nord. Dans les

zones urbaines comme rurales, rares sont en fait les collectivités territoriales qui y échappent. C'est surtout vrai dans les territoires en crise ou en reconversion, comme les centres urbains délaissés par leurs classes moyennes, les espaces d'ancienne industrialisation ou les espaces ruraux en voie de désertification.

Ces opérations de valorisation récréo-culturelle d'un nouveau genre combinent, selon des formes, des localisations et des modalités variables, la production ou le réaménagement d'équipements susceptibles d'attirer des visiteurs extra-locaux, des mesures visant à encourager l'installation de nouveaux services ou commerces destinés à ces visiteurs, la mise en scène de l'espace public dans l'espoir de créer une ambiance à la fois sécurisante et attirante, l'organisation d'événements culturels ou sportifs et la mise en œuvre de campagnes de promotion destinées à des visiteurs potentiels. Elles prennent parfois une dimension inattendue, comme en témoigne la mise en place, dans quelques grandes agglomérations françaises (Bordeaux, Lille, Marseille, Aix-en-Provence ou Strasbourg), de structures spécialisées qui proposent aux réalisateurs de films, de séries télévisées ou de spots publicitaires des carnets de repérages où figurent les rues et places de leurs villes les plus propices à accueillir des tournages.

Parmi ces multiples interventions, certaines reviennent comme des leitmotifs. Aux Etats-Unis et au Canada, par exemple, dans le cadre de la compétition entre les centres urbains et leur banlieue, de nombreux centres se sont dotés depuis quelques années d'une « bulle touristique » (Judd, 1999) qui rassemble, dans un espace clairement isolé, souvent d'anciennes friches situées le long d'un front d'eau, un hôtel de standing, un *festival market place*<sup>1</sup>, un centre de congrès, un quartier historique rénové, un stade couvert susceptible d'accueillir des matchs de base-ball ou de football américain, un aquarium, un mégaplexe cinématographique et, souvent, des logements de standing. Parallèlement, une nouvelle génération de centres commerciaux, associant étroitement fonctions commerciales et récréatives, a vu le jour à la fin des années quatre-vingt (Mérenne-Schoumaker, 2001). Localisés généralement en zone périurbaine, ces complexes hybrides, qui comprennent, outre de nombreux commerces spécialisés, des restaurants à thème, des salles de cinéma et, selon les cas, une patinoire, un parc aquatique, un aquarium, un parc d'attraction, voire un golf miniature et un casino, visent une clientèle très large, résidant dans un rayon d'une heure trente à deux heures de trajet automobile. Les plus grands d'entre eux se positionnent même sur le marché touristique. Le summum est atteint avec le fameux West Edmonton Mall (Alberta, Canada) pour la visite duquel des vols charters sont organisés depuis les Etats-Unis, l'Australie et le Japon et des forfaits touristiques – en combinaison avec une visite des Rocheuses canadiennes – sont conçus. Dans ce cas exceptionnel, la clientèle ne compte pas moins de 45 % d'étrangers, en provenance non seulement des Etats-Unis mais encore d'Asie et même d'Europe (Cazes et Potier, 1996 ; Mérenne-Schoumaker, 2001).

Ces complexes, mi-commerciaux, mi-récréatifs, apparaissent depuis peu dans les périphéries urbaines d'Europe occidentale (au Royaume-Uni, en Espagne, au Portugal, en France et en Allemagne) et orientale (en Hongrie, en Pologne, en Slovaquie), parfois en association avec des centres de magasins d'usine (*outlets centers* ou *malls*), comme dans le cas du Val-d'Europe, à proximité immédiate d'Euro

Disney, à Marne-la-Vallée. Le projet Odysseum à Montpellier, porté à bout de bras par la municipalité socialiste, en fournit une illustration saisissante. A terme, il devrait en effet rassembler quelque 90 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales et 45 000 m<sup>2</sup> de surfaces récréatives. Ces dernières comprendront tout l'arsenal des aménagements ludiques contemporains : la pléthore de restaurants thématiques, le classique multiplexe, l'inévitable aquarium mais aussi une salle de bowling, une patinoire, des espaces de jeux virtuels, des discothèques... et, plus original, un planétarium. Comme le note Mérenne-Schoumaker (2001, p. 95), « ce centre est un savant croisement entre la Cité des Sciences de la Villette (pour le côté pédagogique de l'aquarium et du planétarium), Diagonal Mar <sup>2</sup> (pour le mélange loisirs et commerces) et Disneyland (pour l'esthétique « parc d'attractions ») ». Par son aménagement, son *design*, il traduit avec force la quête d'une symbiose fonctionnelle entre consommation et récréation : alors que la consommation doit être festive, procurer une occasion de plus de s'amuser (*fun shopping vs. run shopping*), la récréation doit être tournée vers la consommation, une occasion de plus de dépenser.

La production d'un nouvel équipement majeur, récréatif (parc d'attraction, parc thématique, casino et salles de jeux, ...), culturel (le musée Guggenheim à Bilbao, la Modern Tate Gallery à Londres, le Museum für Kunsthandwerk à Francfort) ou mixte (aquarium, cité des sciences, mégaplexe cinématographique), de même que la rénovation d'une infrastructure préexistante (rénovation du musée du Louvre à Paris, de la Tate Gallery à Londres, du Bonnefantenmuseum à Maastricht) constituent une autre figure classique de la valorisation récréo-culturelle à vocation marchande. Faute de moyens suffisants, les petites villes ou les communes rurales privilégient des interventions plus modestes, en particulier l'organisation ou l'accueil de festivals culturels ou scientifiques, l'aménagement de petites structures muséales ou encore l'ouverture au public d'une partie de leur patrimoine architectural.

### *Les facteurs du changement*

Les opérations de valorisation-récréo culturelle à ambition marchande participent pleinement de l'implication grandissante des villes et régions dans leurs propres stratégies de développement, à travers des politiques dites « entrepreneuriales » dont l'objectif affiché est de promouvoir le (re)développement local par l'attraction et éventuellement la fixation d'un nouveau potentiel économique (Harvey, 1989 ; pour une synthèse sur les politiques entrepreneuriales, voir Decroly et Van Crielingen, 1998). Ces nouvelles politiques locales s'inscrivent elles-mêmes dans les mutations sociales globales consécutives à la crise du modèle de croissance économique fordiste, en particulier l'érosion du pouvoir de décision de l'Etat vers le haut (institutions internationales) comme vers le bas (collectivités locales) et l'approfondissement de la compétition inter-régionale.

L'émergence de nouvelles formes de valorisation récréo-culturelle s'inscrit par ailleurs dans l'évolution des usages du temps libre et des opportunités qu'elle semble offrir aux collectivités locales. Les mutations récentes des pratiques touristiques en fournissent un bel exemple. En Europe occidentale, au cours des quinze dernières années, la désynchronisation et la flexibilisation des temps sociaux se sont traduites à la fois par une stagnation du nombre de séjours en vacances longues (trois ou quatre

nuitées et plus) et une croissance soutenue du nombre de courts séjours (moins de trois ou quatre nuitées) et d'excursions (Cuvelier, 1998 ; Cazes, 2001). En Belgique, par exemple, entre 1992 et 2000, le nombre de longs séjours effectués par les résidents n'a augmenté que de 4 % alors que le nombre de courts séjours et d'excursions croissait respectivement de 50 % et 25 %. En conséquence, en moins de dix ans, le rapport entre le volume de courts séjours et de longs séjours est passé d'un tiers à un demi.

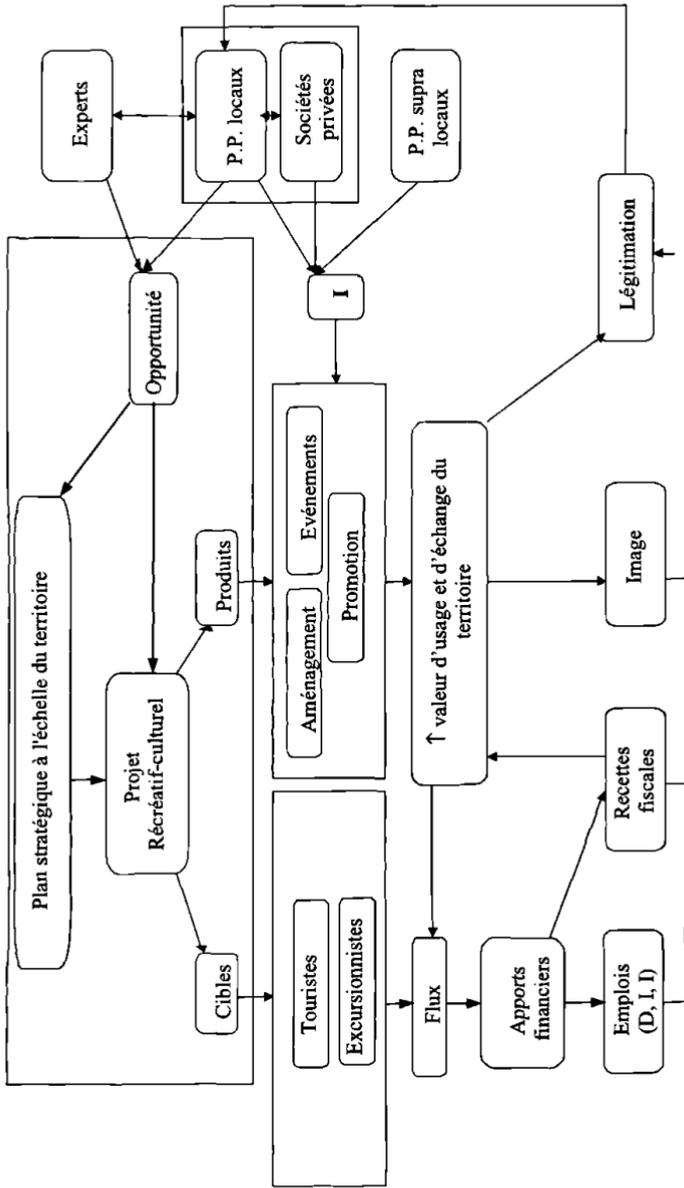
De nouvelles mobilités touristiques s'affirment donc. Caractérisées par leur brièveté et leur calendrier original, en faveur des saisons intermédiaires, elles se démarquent aussi par leur distribution spatiale. Alors que les longs séjours reproduisent à long terme un canevas immuable privilégiant nettement le diptyque mer-montagne, les courts séjours introduisent un schéma alternatif dominé par le couple ville-espace rural. Les données disponibles en France sont très révélatrices à cet égard. En effet, selon une enquête réalisée en 1999 par l'Observatoire national de tourisme et portant sur les espaces fréquentés lors de séjours touristiques, le littoral et la montagne viennent nettement en tête pour les longs déplacements, avec pour chacun 62 % des séjours <sup>3</sup>, alors que les villes et espaces ruraux dominent les courts déplacements, avec respectivement 66 et 61 % des séjours. Comme le souligne G. Cazes (2001, p. 69), « fort logiquement, les déplacements et séjours de courte durée favorisent les aires de proximité *lato sensu* dans lesquelles se rencontrent à la fois les attraits du tourisme urbain culturel et événementiel, l'appel des parcs d'attraction et autres équipements récréatifs, périphériques, la sécurité des résidences secondaires et de leurs succédanés (gîtes ruraux et petite hôtellerie ruraine, bulles tropicales du type Center Parcs, parcs résidentiels de loisirs) ».

Face à ces mutations des pratiques du temps libre, nombre de collectivités territoriales situées hors des terres d'élection du tourisme, en particulier celles confrontées à la crise de leurs activités motrices traditionnelles, se sont mises à croire en leurs chances sur la scène touristique (Decroly et Duquesne, 1999). Elles le firent d'autant plus volontiers que le secteur du tourisme en général, les courts séjours en particulier, semblait promis à un avenir radieux : peu affectées par la conjoncture économique, elles pourraient compter dans les prochaines années sur les effets supposés bénéfiques de la diminution du temps de travail et de la mobilité croissante des personnes.

### *Les composantes de la valorisation marchande*

Au-delà de leurs divergences inévitables, les multiples opérations de valorisation récréo-culturelle à ambition marchande ont en commun de s'inscrire dans une logique de projets, qui s'intègrent éventuellement dans le cadre d'une planification territoriale à caractère stratégique, de mobiliser – le plus souvent sous forme d'un partenariat – acteurs publics et privés, de s'appuyer souvent sur un investissement public de grande ampleur et d'aboutir à la conception de produits susceptibles de répondre aux exigences de publics-cibles clairement identifiés dont les dépenses espérées pourraient produire de nouveaux emplois ou de nouvelles recettes fiscales (figure 1). L'ensemble relève donc d'une démarche marketing au sens fort du terme. Il s'agit de modeler un territoire en fonction non des besoins culturels et récréatifs de la population résidente

Figure 1  
Les composantes de la valorisation récréo-culturelle marchande



(Adaptée d'un schéma de Law, 1994).

mais selon les caractéristiques d'un marché très volatil formé par les consommateurs potentiels extérieurs à ce territoire.

Plusieurs projets récents de valorisation récréo-culturelle font partie intégrante d'une planification stratégique territoriale. A Barcelone, par exemple, les réaménagements du port olympique et du village olympique (avec leurs équipements de loisirs à caractère commercial), l'édification du centre Diagonal Mar et, plus récemment, la transformation du quartier de Poblenou pour accueillir le Forum universel de la culture organisé par l'Unesco en 2004, concrétisent certaines des priorités de développement identifiées par le Plan stratégique économique et social élaboré entre 1988 et 1990 à l'initiative de la municipalité, en concertation avec près de deux cents institutions et associations représentatives des divers acteurs urbains (Sokoloff, 1999). De même, dans la Communauté urbaine de Lille, la création *ex-nihilo* d'Euralille (avec, outre sa gare TGV et son centre commercial, un parc urbain de huit hectares et un complexe de congrès, d'expositions et de spectacles) dans la zone *non aedificandi* située au nord du centre ville est l'expression de choix concrets d'organisation spatiale définis au début des années quatre-vingt-dix par un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (Bruyelle et Ampe, 1994). Les multiples projets culturels réalisés récemment à Francfort (reconstruction de la maison de Goethe et du Römerberg, regroupement d'une dizaine de musées le long du Main pour former le Museumsufer) s'inscrivent eux aussi dans une vision stratégique définie par la municipalité et visant à faire de la ville une métropole culturelle (Vandermotten & al., 1999). Dans certains cas, les projets récréo-culturels forment même la composante essentielle du plan stratégique. A Bilbao, par exemple, la construction du musée Guggenheim sur une friche portuaire en bordure du Nervion (site d'Abandoibarra) constituait l'objectif phare du Plan territorial de la métropole de Bilbao. Edité en 1993-1994, ce plan cherchait lui-même à concrétiser les orientations stratégiques définies, à la fin des années quatre-vingt, par le Plan de revitalisation de Bilbao métropolitain dans le but de transformer la ville en pôle culturel post-industriel (Chimits & al., 1997). Le plus souvent, toutefois, les projets de valorisation récréo-culturels visent à requalifier un espace circonscrit sans liens explicites avec une planification territoriale à plus petite échelle.

L'intégration des projets de valorisation récréo-culturelle dans une planification stratégique territoriale présente, semble-t-il, plusieurs avantages. Elle assure une certaine cohérence entre ces projets et d'autres composantes du développement territorial, offre une plus grande visibilité à chaque projet individuel, permet de réduire le risque d'un éparpillement de l'investissement public sur de multiples opérations et autorise un plus grand contrôle par les pouvoirs publics (Chaline, 1999). Cependant, elle ne limite en rien les dérives qui caractérisent généralement la valorisation marchande des territoires.

Qu'ils soient intégrés à la planification ou isolés, les projets de valorisation marchande des territoires mettent souvent à profit une opportunité qui leur est offerte: opportunité financière, par exemple la possibilité de capter des financements qui émanent des pouvoirs locaux, régionaux, nationaux ou supra-nationaux; opportunité foncière, par exemple la possibilité d'obtenir à bon prix des friches industrielles ou portuaires, parfois viabilisées; opportunité en matière d'infrastructures, par exemple la

construction d'un nouvel axe de transport ou d'un nouvel arrêt sur un axe de transport existant... Ces diverses opportunités se combinent parfois, en particulier lorsqu'une collectivité territoriale accueille une grande manifestation culturelle ou sportive. Dans ces circonstances, au nom de l'intérêt national ou régional, les Etats ou les entités fédérées n'hésitent pas à investir généreusement dans les infrastructures nécessaires pour accueillir tant les collections ou les compétitions que les visiteurs ou spectateurs. Ainsi, lors de la Coupe du monde de football de 1998, l'Etat français a pris à sa charge près de 60 % de l'investissement public consacré à l'aménagement des stades et des voies de communication, contre 30 % aux collectivités locales et 10 % à la RATP et à la SNCF. De même, lors du *Championnat d'Europe 2000 (Euro 2000)*, organisé conjointement par les fédérations belges et néerlandaises de football, l'Etat fédéral, via la Loterie nationale, et les Régions ont financé à hauteur de 70 % la rénovation des quatre stades qui accueillirent les matchs disputés en Belgique. Une occasion à ne pas perdre, comme le soulignait le bourgmestre de Charleroi en septembre 1998 dans une interview au quotidien *La Nouvelle Gazette* : « De toute façon, il faudra rénover le stade. La différence c'est qu'en le faisant à l'occasion de l'Euro 2000, nous avons droit à une intervention de la Région, et à une autre de la Loterie. Si on laisse passer cette chance, les frais de rénovation du stade seront autrement plus élevés pour la ville ». Si dans ce cas précis, il semblerait que le projet de valorisation mette à profit une opportunité, il est fréquent que la relation s'inverse et que l'opportunité devienne le point de départ du projet. Un tel scénario est propice aux erreurs de conception (par exemple, un calibrage hasardeux du public-cible ou des frais de fonctionnement) ou de mise en œuvre (par exemple, une accumulation de retards), comme le montrent plusieurs projets touristiques réalisés en Hainaut dans le cadre du programme Objectif 1 (Schoon, 1999).

En général, les projets de valorisation marchande sont élaborés et concrétisés dans le cadre de partenariats public-privé. Ceux-ci prennent souvent la forme d'une association formelle entre acteurs publics et privés dans une structure dévolue à un projet. Détachée des organes législatifs locaux, une telle structure a le contrôle foncier et urbanistique d'un territoire délimité sur lequel est réalisé le projet. Typiquement, les pouvoirs publics investissent dans les études préalables, les infrastructures et l'aménagement du site (voies d'accès, raccordements, décontamination des sols,...), tandis que les partenaires privés érigent le projet en couplant investissements propres et fonds publics. La structure de partenariat organise en parallèle toute la logistique médiatique de promotion de la nouvelle image du territoire en question. Le recours au secteur privé permet aux pouvoirs publics locaux de réaliser des projets dont l'enveloppe budgétaire dépasse leurs ressources propres ou leur capacité d'endettement. En retour, comme le souligne Heinz (1994), « les grands opérateurs privés ont généralement besoin du partenariat (...): pour libérer le foncier; pour produire des externalités (avec des infrastructures et des équipements collectifs); pour limiter les risques des opérations longues et complexes ». A première vue, les deux secteurs y trouvent donc un avantage. Derrière cette façade se cache toutefois une réalité plus diverse. En effet, les partenariats public-privé mettent souvent en place les conditions d'un sponsoring public du profit privé. D'un côté, les pouvoirs publics prennent à leur compte la plus grande part du risque initial (investissements

dans l'acquisition des terrains, l'assainissement,...) et doivent éponger les pertes en cas d'échec. De l'autre, les entreprises privées, retirent les bénéfices de l'opération en cas de réussite, sans en payer les pertes lorsqu'elle échoue.

Par ailleurs, les partenariats public-privé encouragent un recul démocratique en matière de politique territoriale. Elaborés par des experts pour le compte des pouvoirs publics locaux, les projets de valorisation récréo-culturelle sont souvent présentés comme le résultat de forces anonymes : ils masquent les enjeux sociaux et spatiaux des opérations programmées et évitent de trop mettre en question les choix opérés (Rosemberg, 2000). Leur mise en œuvre, dans le cadre d'un partenariat, est confiée le plus souvent à des acteurs non élus, qui ne disposent pas d'une légitimité de représentation et portent d'autant plus facilement les seuls intérêts des catégories sociales dont ils sont issus. Bien souvent, les périmètres concernés par les projets échappent aux réglementations urbanistiques en vigueur et lorsque des procédures de concertation existent, elles sont biaisées par l'ampleur technique, financière ou symbolique du projet.

De manière plus générale, les acteurs publics et privés engagés dans la valorisation récréo-culturelle à ambition marchande ne se préoccupent guère du souci légitime du droit au territoire pour les différentes couches de la population résidente. Les avatars de la récente mise aux normes de l'Union européenne de football du stade du Pays de Charleroi en fournissent une belle illustration. Condition *sine qua non* pour pouvoir accueillir trois matchs de l'*Euro 2000* et, partant, bénéficier de subsides régionaux et fédéraux (voir *supra*), l'augmentation, par élévation des tribunes, de la capacité du stade jusqu'à trente mille places a fait l'objet d'un conflit déséquilibré entre les autorités communales, propriétaires du stade, et les riverains, représentés par l'asbl Protection et sauvegarde du quartier du Sporting. Les courriers adressés aux autorités compétentes et les recours introduits auprès de la députation permanente du Hainaut et du Conseil d'Etat ont permis de modifier le projet et d'en retarder la mise en œuvre mais ils n'ont pas débouché, loin s'en faut, sur un abandon pur et simple. En effet, les autorités communales carolorégiennes n'ont jamais remis en question leur choix initial, n'ont pas organisé un véritable débat autour du projet et ont eu finalement recours à l'ingénierie juridique pour obtenir le permis de bâtir et l'annulation du dernier recours en suspension introduit par les riverains. Tout au long du conflit, la Fondation Euro 2000, organisatrice du tournoi, n'a cessé, par le biais d'une campagne médiatique bien orchestrée, de faire pression, d'abord sur les autorités communales, ensuite sur les riverains. Au début de l'année 1998, alors que les travaux n'avaient pas encore commencé, A. Courtois, directeur de la Fondation, déclarait à *La Nouvelle Gazette* «qu'il raierait de la liste les mauvaises villes qui n'auraient encore rien commencé d'ici à la fin du mois de février». Quelques mois plus tard, alors que l'asbl Protection et sauvegarde du quartier du Sporting introduisait un nouveau recours auprès du Conseil d'Etat, il stigmatisait l'attitude des riverains dans les colonnes du *Rappel* : «Je peux très bien comprendre les intérêts particuliers qui se traduisent par des résistances dans le quartier. Mais il faut les mettre dans la balance avec l'intérêt général. Selon moi, manquer le rendez-vous de l'Euro serait vraiment lourd de conséquences. Quant aux transformations du stade, il faut rappeler qu'elles permettront aussi d'en faire un pôle de développement culturel et un lieu de

spectacle». Et d'ajouter pour conclure que : «rater l'Euro 2000 à Charleroi ferait peser une lourde responsabilité en termes d'image, de promotion et d'emploi à long terme». Dans cette affaire, les porteurs du projet de rénovation (les autorités communales) comme leur premier bénéficiaire (la Fondation Euro 2000) ont donc sciemment évité le débat tout en prenant pour acquis, dès le départ, que l'aménagement d'un stade pour les besoins d'un événement ponctuel allait indiscutablement de soi, tant les retombées pour la collectivité seraient importantes.

L'appel presque incantatoire aux retombées supposées d'un projet constitue une autre composante de la valorisation marchande. Les pouvoirs publics y recourent pour légitimer leur intervention, les entreprises privées pour obtenir l'aide des pouvoirs publics. Or, comme le montre, dans présent volume, l'article de Bauthier & al. à propos des événements sportifs et culturels, il existe souvent une marge importante entre retombées prévues et retombées effectives. De surcroît, même quand les retombées sont substantielles et que des emplois sont créés pour la population qui réside sur place, il s'agit souvent de postes précaires (le temps d'un festival, par exemple) et sous-payés qui, en définitive, ont été financés sur fond de contraction des dépenses du *Welfare*, préjudiciable avant tout pour les populations les plus vulnérables.

La valorisation récréo-culturelle utilise aujourd'hui des outils territoriaux marqués au coin de la mode : bâtiments à l'architecture d'avant-garde, piétonniers commerciaux envahis par les enseignes et les franchisés, mobiliers urbains prolifiques, parcours muséo-scénographiés, logos stylisés, brochures promotionnelles sur papier brillant et richement illustrées, ... L'ensemble dégage en général une impression faite à la fois de confort, de propreté et de sécurité. Comme le suggère L. Vermeersch (1998, p. 97) dans sa visite imaginaire d'un front d'eau modèle : «Ici tout est propre, minutieusement aménagé, pour relier et mettre en valeur une série d'édifices neufs ou réhabilités qui constitueront les différentes étapes de la promenade. (...) Tout au long (du) parcours, (la) visite sera étayée par une multitude de panneaux explicatifs, retraçant, illustrations à l'appui, l'histoire industrielle et portuaire du site et des édifices réhabilités (...). Cordages, ancrs fleuris, chaînes démesurées aideront également le visiteur à stimuler son imagination et retrouver la saveur du quartier disparu». (Vermeersch, 1998, p. 97). Et L. Bissonette d'ajouter dans un article publié dans le journal québécois *Le Devoir* : «On sort (du South Street Seaport) avec une sorte de soulagement, l'impression de retrouver le bon vieux New York, avec ses rues sales et bosselées, ses vitrines d'aubaine à perpétuité, ses échafaudages à embûches, ses milliers d'entrées de garage, (...)».

Enfin, pour concevoir les espaces récréatifs et culturels de demain, la valorisation marchande fait appel à des architectes, *designers* ou artistes réputés que les promoteurs espèrent capables de créer un effet d'entraînement. Dans une société envahie par les signes, elle fonctionne donc selon les principes de la haute couture où un objet signé fabrique son auto-valorisation (Reichen, 1997). En adoptant de telles méthodes, elle encourage la multiplication de produits similaires (les *festival market places*, les aquariums, les cités des sciences, ...) et auto-produit sa vulnérabilité au changement de standard.

### *Les écueils de la valorisation entrepreneuriale*

Les projets de valorisation récréo-culturelle à vocation marchande sont par excellence des projets à haut risque. Ils s'exposent en effet à une série de contraintes structurelles, les unes liées à l'évolution des usages du temps libre, les autres en rapport avec les caractéristiques des territoires où ils se déploient.

Derrière la façade des « marées touristiques » qui font la une des médias lors des week-ends prolongés du printemps, les nouvelles mobilités de loisirs restent fragiles. En raison de la faible progression récente du pouvoir d'achat dans de larges couches de la population, les courts séjours conservent encore une tonalité largement élitiste. En France, par exemple, l'écart entre le taux de départ par profession dépasse quarante points (contre trente environ pour les longs séjours) et le nombre annuel moyen de départs par profession varie de 1,6 – pour les agriculteurs – à 4,6 pour les professions libérales (Cazes, 2001). Ces disparités sociales marquées pèsent sur la croissance de telles mobilités : le nombre de courts séjours a augmenté deux fois moins entre 1990 et 2000 qu'entre 1980 et 1990 en Belgique et a régressé de 8 % entre 1990 et 1999 en France. Comme le souligne G. Cazes (2001, p. 68), « la croissance des courts séjours n'est donc pas aussi irrésistible qu'on la présente parfois : au contraire, l'hypothèse d'une réduction prioritaire, en cas de difficultés financières, de ce type de déplacements – que l'on peut considérer comme superflus et qui font l'objet de décisions de dernière minute – paraît devoir être retenue ». En outre, les courts séjours s'appuient encore largement sur des motifs relevant de la sociabilité (visite aux parents et amis), plutôt que sur des motifs exclusifs d'agrément, ce qui réduit d'autant les opportunités que semblaient offrir ces nouvelles mobilités aux collectivités territoriales.

Par ailleurs, conservons à l'esprit que tous les territoires n'offrent pas les mêmes potentialités de valorisation récréo-culturelle. Les constatations de Vandermotten & al. (1999) au sujet des facteurs de réussite économique des métropoles restent pleinement d'application ici. Dans le champ de la culture et de la récréation, l'attractivité d'un territoire sera en effet largement conditionnée tant par des rentes de localisation (accessibilité) que par des caractéristiques héritées en matière d'équipements (services, commerces, hébergement), de patrimoine culturel, de qualité de l'environnement et de capital social (niveau d'enseignement, structures d'encadrement, ...).

Faire fi de ces facteurs conduit à bien des désillusions, comme en témoigne l'histoire récente de Flint (Michigan, Etats-Unis), magistralement dépeinte par M. Moore dans *Roger and me*. Au cours des années quatre-vingt, cette agglomération industrielle de la région des Grands Lacs a vu s'effondrer sa base productive suite à la fermeture en série des nombreuses usines de montage automobile qu'elle accueillait. Il en a résulté une brutale augmentation du chômage, une dégradation rapide des conditions d'existence des anciens « cols bleus » et le développement de stratégies de survie fondées sur l'économie informelle. Pour tenter d'enrayer cette spirale du déclin, les pouvoirs publics locaux se mirent en quête de nouveaux outils de développement territorial. A l'aménagement de *business and technology parks* ou aux incitations à l'implantation de bureaux dans le centre-ville, ils préférèrent une formule qui semblait faire ses preuves ailleurs aux Etats-Unis : l'aménagement d'une « bulle touristique » en plein centre-ville. A cette fin, ils mirent en place les conditions pour accueillir un hôtel de standing et investirent des montants importants dans l'érection

d'un *festival market place*, d'un centre de conférence et d'un parc thématique dédié à l'automobile. Parallèlement, ils lancèrent diverses campagnes de promotion touristique, tout en invitant la population locale à se montrer accueillante avec les visiteurs éventuels. Au total, ce sont plusieurs centaines de millions d'euros qui furent consacrés par la municipalité et l'Etat du Michigan à l'entreprise. Comme le montre avec amertume M. Moore dans son film, les résultats furent très décevants : le *festival market place* accueillit péniblement quelques enseignes, le centre de conférence hébergea des tournois locaux de scrabble ou de bridge plutôt que des congrès scientifiques nationaux ou internationaux et le parc thématique de l'automobile ne reçut qu'une infime partie du million de visiteurs attendus pour sa première année de fonctionnement. Quelques mois à peine après leur ouverture, ces infrastructures coûteuses fermèrent définitivement leurs portes. Aux nombreuses friches industrielles vinrent ainsi s'adjoindre des friches touristiques toutes fraîches.

Quoique singulier par l'ampleur de l'échec enregistré, l'exemple de Flint est symptomatique des risques pesant sur les opérations de valorisation récréo-culturelle réalisées dans des territoires à faible attractivité. Ces risques augmentent avec le temps, au rythme de la multiplication des projets de valorisation : il est d'autant plus difficile de drainer un public extérieur qu'il existe dans un rayon de cinquante à cent kilomètres une ou plusieurs attractions concurrentes. Les gestionnaires de nouveaux sites touristiques aménagés en Europe occidentale, hors des terres d'élection du tourisme, en savent long sur la question ! Dans un tel contexte, l'originalité du produit et le professionnalisme de la gestion sont indispensables ... mais ne garantissent pas une réussite, comme le montrent les difficultés récentes du Futuroscope de Poitiers.

### ***Une contribution à la dualisation de la société et du territoire***

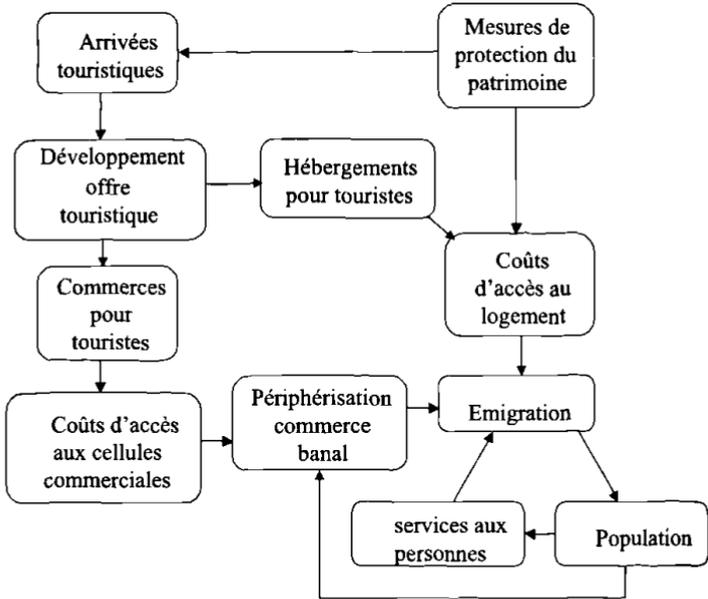
En raison même de ses objectifs, la valorisation récréo-culturelle à ambition marchande est un facteur de dualisation sociale et territoriale : privilégiant la satisfaction des intérêts de visiteurs-consommateurs et concentrant ses moyens sur certaines zones, elle en vient à négliger les besoins de la population locale ou des territoires situés hors des zones valorisées (Lim, 1993 ; Zukin, 1988).

La mobilisation des deniers publics dans le cadre d'opérations de valorisation marchande a pour première conséquence de réduire les moyens disponibles pour l'aménagement et l'entretien des infrastructures destinées aux résidents. A Sheffield, par exemple, les investissements publics substantiels consentis pour construire une piscine olympique et un stade multifonctionnel en vue de l'accueil des Universiades se sont traduits par des coupes claires dans le budget du département de la culture et des sports et la fermeture de plusieurs piscines de quartier.

De manière plus générale, dans les quartiers, voire les pans de villes, rendus attractifs par des opérations de valorisation récréo-culturelle, les nouveaux usages du territoire, par exemple les usages touristiques, se substituent peu à peu aux usages initiaux, qu'ils soient résidentiels ou commerciaux. Comme le montre la figure 2, cette mutation fonctionnelle s'auto-entretient : l'augmentation des coûts d'accès au logement ou aux cellules commerciales entraîne une délocalisation des services aux personnes et du tissu commercial banal qui elle-même encourage l'émigration des habitants. Dans certains centres historiques prestigieux (Venise, Tolède, Bruges, ...),

ce processus de muséification a pris une ampleur sans précédent au cours des vingt dernières années. Il est d'autant plus mal vécu par les populations résidentes qu'il se double d'une désappropriation symbolique des lieux. Le Vénitien, par exemple, voit sa ville transformée en une sorte de Disneyland: lui qui y vit et y travaille se sent considéré comme l'indigène d'une culture minoritaire.

Figure 2  
Le processus de muséification



Enfin, la valorisation d'un territoire par la construction d'infrastructures culturelles ou récréatives s'accompagne couramment d'interventions assez lourdes sur l'espace public voisin. Il s'agit pour les pouvoirs publics qui opèrent à ce niveau d'épauler l'entreprise, d'en faciliter la visibilité pour le visiteur potentiel, de placer celui-ci dans une ambiance propice à l'éveil de la curiosité et du désir de consommation (Gravari-Barbas, 2000). Rien jusqu'ici de désagréable: l'ensemble des riverains profite de ces investissements qui, en outre, tendent souvent à rehausser la valeur foncière des immeubles environnants. Il n'est pas rare cependant que se crée ainsi une dualisation spatiale des territoires valorisés: entre le quartier vitrine et le quartier ordinaire, les différences se creusent et les ségrégations s'exacerbent.

Très sensible autour des « bulles touristiques » urbaines, un tel phénomène se manifeste aussi en zone rurale, par exemple dans un village comme Treignes. La zone du village où se situe le musée Arthur Masson, important investissement de la Région wallonne et des fonds structurels européens a été repavée, aménagée, ornée d'une fontaine et de jardinières. Elle tranche aujourd'hui singulièrement avec les coulisses

de la localité, situées au delà de ce pôle attractif. La voirie y est dangereuse, mal entretenue, le bâti s'y délabre peu à peu et les habitants désertent.

### Conclusion

L'analyse sans complaisance qui vient d'être faite ne vise pas à prôner un abandon des politiques de valorisation récréo-culturelle. Elle ambitionne de déconstruire les doctrines bâties et divulguées trop hâtivement, elle veut pointer les failles et relativiser les bilans triomphalistes à l'excès. Elle entend aussi avertir les responsables politiques locaux des coûts réels inhérents à certaines formes de valorisation très en vogue aujourd'hui.

On pourrait cependant reprocher à la présente contribution un certain pessimisme. A vrai dire, la valorisation par l'implantation de services culturels ou récréatifs est parfois plus adéquate que celle qui vise la création volontariste de zonings industriels *high tech* dans des zones trop excentrées, soustraites à l'espace rural ou naturel.

Qu'un territoire en crise tente de se faire connaître davantage pour les événements artistiques ou sportifs qui s'y déroulent que pour les échecs économiques qui s'y manifestent constitue un projet original. C'est, entre autres, celui de Bilbao avec le musée Guggenheim; ce sont ceux, plus proches de nous, du Parc d'aventures scientifiques (Pass) à Frameries et du Mac's au Grand-Hornu. L'expérience tend à montrer cependant que de telles entreprises, pour réussir, ne peuvent en aucun cas se limiter aux demi-mesures. En l'absence même de rentabilité financière directe, très difficile à atteindre en la matière, l'enjeu est l'attractivité, le changement d'image interne et externe, la sollicitation d'une population fragilisée en direction d'activités culturelles ou sportives collectives. Plus l'espace est dégradé, plus le changement doit apparaître spectaculaire, plus l'outil de valorisation doit être exceptionnel. Cela signifie que, pour être à la hauteur, la mise de fonds doit résulter d'une volonté politique forte et unanime, se manifestant sur la longue durée. Pour que la notoriété s'affirme, que la fréquentation se maintienne, les équipements ne suffisent pas. Entretien, renouvellement du contenu, promotion récurrente, pédagogie de qualité à l'usage des visiteurs ou des usagers, tous éléments très coûteux, conditionnent fortement le succès de l'opération et l'émergence d'effets d'entraînements qui n'apparaissent pas instantanément. Il en découle que la maîtrise publique doit rester vigilante vis-à-vis de ces réalisations. Elle est seule en mesure d'imposer la qualité du suivi et d'y contribuer; elle est seule en mesure de contrôler la qualité du contenu et son accessibilité aux riverains; elle doit endiguer les processus spéculatifs éventuellement générés sur le territoire à la suite des implantations.

Par ailleurs, les nouvelles formes de valorisation n'enclenchent pas que des mécanismes marchands. Leurs fonctions culturelles ne peuvent être omises, même si les outils pour en mesurer l'impact ne sont pas faciles à mettre au point. L'exploitation marchande d'un espace s'accommode très bien des surcroûts de sens qui lui sont attribués. En retour, elle peut fournir les moyens d'une vulgarisation de savoirs constitués à l'occasion des chantiers visant la mise en scène du paysage ou du patrimoine.

De même, la confiscation du territoire valorisé à ses habitants n'est pas fatale. Un chantier de valorisation n'est pas inéluctablement voué au profit exclusif d'acteurs et de

bénéficiaires extérieurs. Les rénovations de l'espace public, la création d'équipement, l'organisation d'événements fonctionnent aussi comme surface de projection pour les habitants. Pas automatiquement sans doute mais souvent, ceux-ci y voient des raisons de fierté. Dans certaines régions très défavorisées, le simple constat de l'intérêt porté au territoire peut constituer déjà un élément déclencheur de comportements moins passifs. Qui oserait prétendre que la restitution collective de l'estime de soi est à négliger dans la mise en route de processus de dynamisation sociale et économique d'un territoire ?

D'ailleurs, pourquoi considérer nécessairement les habitants et les riverains des espaces valorisés comme les victimes passives des opérations dont leur territoire est le théâtre. Ne peut-on évoquer l'avatar récent de la station de métro du déjà célèbre complexe Euralille ? Dessinée par le prestigieux architecte néerlandais R. Koolhaas, elle adopte une structure piranésienne de béton nu, référence phare dans la culture des constructeurs d'avant-garde. Totalement incomprise, cette référence a été refusée par une partie de la population lilloise. Elle a été récemment recouverte d'une toile adhérente qui en efface les volumes et en détourne l'esprit pour lui substituer une gigantesque fresque, quelque peu kitsch, conçue par un artiste local. Les voies de la valorisation peuvent donc connaître des bifurcations inattendues; les conflits, voire les exclusions dont elles menacent peuvent aussi stimuler la combativité, la créativité des riverains...

N'oublions pas pour finir qu'il existe encore des opérations de valorisation récréoculturelle concernant directement et exclusivement les habitants. Leur fonction n'est pas de servir de produit d'appel et donc elles ne bénéficient d'aucune médiatisation. Modestes et ponctuelles, elles ont plus de difficulté à mobiliser les grandes sources de subsidiation publique. Elles augmentent pourtant considérablement la valeur d'usage d'espaces anciennement dégradés au bénéfice du voisinage. L'aménagement du petit parc Cail-Halot sur le site désaffecté de la fabrique du même nom à Molenbeek en fournit un exemple intéressant que l'on peut mettre en relation avec les initiatives de l'asbl La Fonderie et notamment son musée récent du travail industriel.

### Références bibliographiques

- BRUYELLE P. et AMPE F. (1994), « Une métropole entre deux capitales : la planification stratégique pour le développement de la métropole lilloise », in VANDERMOTTEN C. (éd.), *Planification et stratégies de développement dans les capitales européennes*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, p. 207-214.
- CAZES G. (2001), « L'émergence d'un nouveau système vacancier : temporalités et territorialités en mutation », *Hommes et Terres du Nord*, 2, p. 63-70.
- CAZES G. et POTIER F. (1996), *Le tourisme urbain*, Paris, Presses Universitaires de France, Coll. Que sais-je ?
- CHALINE C. (1999), *La régénération urbaine*, Paris, Presses Universitaires de France, Coll. Que sais-je ?

- CHIMITS C., GODIER P. et TAPIE G. (1997), «Bilbao, entre volontarisme et pragmatisme», in TAPIE G. (éd.), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Vol. 1. Les acteurs du projet architectural et urbain*, Paris, PCA.
- CUVELIER P. (1998), *Anciennes et nouvelles formes de tourisme. Une approche socio-économique*, Paris, L'Harmattan, coll. Tourisimes et Sociétés.
- DE BRIE C. (1996), «Scénarios de survie pour les villes. Dumping social», *Le Monde Diplomatique*, février, p. 8.
- DAVALLON J. (1992), «A la recherche du produit patrimonial», *Les Papiers*, 9, p. 67-84.
- DECROLY J.-M. et VAN CRIEKINGEN M. (1998), «Vers de nouvelles politiques urbaines : le modèle entrepreneurial», in VANDERMOTTEN C. (éd.), *Wallonie et Bruxelles : évolutions et perspectives*, Charleroi, Cifop, p. 175-180.
- DECROLY J.-M. et DUQUESNE A.-M. (1999), «Tourisme et territoires : vers de nouveaux enjeux», *Revue Belge de Géographie*, 3, p. 165-168.
- FORBRAS A.-S. (2001), «Nœux-les-Mines, un cas de reterritorialisation par les loisirs», *Hommes et Terres du Nord*, 2, p. 123-127.
- GRAVARI-BARBAS M. (1998a), «Belle, propre, festive et sécurisante : l'esthétique de la ville touristique», *Norois*, 178, p. 175-193.
- GRAVARI-BARBAS M. (1998b), «Le «Festival market Place» ou le tourisme sur le front d'eau. Un modèle urbain américain à exporter ?», *Norois*, 178, p. 261-278.
- GRAVARI-BARBAS M. (2000), «Stratégies de requalification dans la ville contemporaine. L'esthétisation du paysage urbain, symptôme d'une privatisation croissante des espaces publics», *Cahiers de la Méditerranée*, 60, p. 223-241.
- HARVEY D. (1989), «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism», *Geografiska annaler*, 71b, 1, p. 3-17.
- HEINZ W. (éd.) (1994), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, Paris, L'Harmattan.
- JUDD D. (1999), «Constructing the Tourist Bubble», in FAINSTAIN S. and JUDD D. (ed.), *The tourist city*, New Haven and London, Yale University Press, p. 35-53.
- LAW C.M. (1994), *Urban Tourism : Attracting visitors to large cities*, London, Mansell.
- LECOQ A.-M. (1993), «Le patrimoine dénaturé», *Revue de l'art*, 101, p. 41-51.
- LIM H. (1993), «Cultural strategies for revitalising the city», *Regional studies*, 6, p. 589-595.
- MERENNE-SCHOUMAKER B. (2001), «Commerce de détail, loisirs et tourisme : vers un renforcement des liens ?», *Hommes et Terres du Nord*, 2, p. 90-96.
- REICHEN B. (1997), «De l'urbanisme de développement à l'urbanisme de valorisation», in TAPIE G. (éd.), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Vol. 1. Les acteurs du projet architectural et urbain*, Paris, PCA.
- ROSENBERG M. (2000), *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans quatre projets de villes*, Paris, Anthropos, Coll. Villes.
- SCHOON A. (1999), «Evaluation de l'impact de l'Objectif 1, sur le tourisme hennuyer», *Revue Belge de Géographie*, 3, p. 211-216.
- SOKOLOFF B. (1999), *Barcelone ou comment refaire une ville*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- VANDERMOTTEN C., VERMOESEN F., DE LANNOY W. et DE CORTE S. (1999), «Villes d'Europe. Cartographie comparative», *Bulletin du Crédit Communal de Belgique*, 207-208, 408 p.
- VERMEERSCH L. (1998), *La ville américaine et ses paysages portuaires, entre fonction et symbole*, Paris, L'Harmattan, Coll. Géographie et cultures.
- ZUKIN S. (1988), *Loft Living : Culture and Capital in Urban Change*, London, Radius.

**Notes**

<sup>1</sup> Le *festival market place* est un centre commercial localisé sur un front d'eau portuaire, qui rassemble, dans un décor soigné (plantes vertes, fontaines, néons étoilés), des boutiques rivalisant d'originalité (Gravari-Barbas, 1998b). La formule a été mise au point en 1976, à Boston, par James W. Rouse dans le but de faire venir au centre-ville une clientèle suburbaine aisée.

<sup>2</sup> Complexe récréo-commercial en front d'eau ouvert en 2001 à l'est du centre de Barcelone. Ses 100 000 m<sup>2</sup> de surface commerciale accueilleront à terme 250 magasins, un multiplexe, un espace dédié à la restauration et une zone de loisirs. Trois hôtels et 1 700 logements sont également programmés.

<sup>3</sup> La somme des pourcentages est supérieure à 100 % car plusieurs espaces peuvent être fréquentés au cours du même séjour.

# Les événements sportifs et culturels

## Outil de développement territorial ou miroir aux alouettes ?

Isabelle BAUTHIER, Jean-Michel DECROLY, Anne-Marie DUQUESNE  
et Jean-Michel DE WAELE

### Introduction

Depuis une vingtaine d'années, un nombre croissant de collectivités territoriales cherchent à se positionner sur le marché des événements sportifs et culturels. Dans cette optique, elles sont amenées à mettre sur pied ou accueillir de nouvelles manifestations culturelles, à donner un lustre nouveau à des festivités déjà anciennes ou encore à poser leur candidature pour l'organisation de grandes compétitions sportives (Jeux olympiques, Coupe du Monde de football, ...) ou d'expositions internationales. Il en a résulté une explosion de l'offre d'événements culturels (festivals, fêtes, expositions temporaires) et une multiplication des candidatures aux grandes manifestations sportives, comme en témoigne l'évolution du nombre de candidatures pour l'organisation des Jeux olympiques qui est passé de deux en 1980, à six en 1996 puis à onze en 2004.

Comme le souligne l'article de Billen *et al.* dans ce même ouvrage, l'engouement récent pour les événements sportifs et culturels est à mettre en relation avec l'émergence, à l'échelle locale, de politiques « entrepreneuriales » qui cherchent à dynamiser le tissu économique par l'attraction d'un potentiel économique extérieur, notamment par le biais d'une consommation réalisée par des visiteurs occasionnels. Dans ce cadre, les événements sportifs et culturels sont présentés, par leurs organisateurs ou les responsables politiques locaux, comme de véritables outils de développement territorial : susceptibles de drainer sur un court laps de temps un volume important de visiteurs-consommateurs, ils contribueraient aussi à améliorer l'image de marque des villes et des régions qui les accueillent, comme les conditions de vie de la population résidente. Répercutée avec force par les médias, cette vision résolument optimiste est partagée par de nombreux acteurs, dans les domaines de la gestion tant territoriale que culturelle ou sportive. Elle est pourtant bien fragile.

En effet, elle s'appuie sur une vision tronquée des effets potentiels des événements sportifs et culturels, vision qui met l'accent sur les seules retombées économiques et occulte les impacts négatifs. De surcroît, elle mobilise des études suspectes, comportant souvent des erreurs méthodologiques <sup>1</sup>, produites avant même le début des manifestations (études *ex-ante*), en général par les organisateurs eux-mêmes, dans le but de fournir aux pouvoirs publics des arguments qui justifieraient aux yeux des citoyens les sommes importantes investies à cette occasion. Or, en l'état actuel de la recherche, rien ne permet d'affirmer que les événements sportifs et culturels constituent une poule aux œufs d'or.

Partant de ce constat troublant, nous avons entrepris depuis quelques années d'analyser les retombées locales d'événements sportifs et culturels organisés en Belgique. Nous en présentons ici quelques résultats importants, obtenus dans le cadre respectivement de la *Rétrospective Magritte* (Bruxelles, 1998) et du *Championnat d'Europe de football* (Bruxelles, Charleroi et Liège, 2000). Au préalable, nous fournissons une définition des événements en tant qu'outils de développement territorial, présentons une typologie simple des organisateurs de telles manifestations et proposons un cadre général d'analyse de leurs retombées.

### **Les événements : quoi, par qui, pour quels impacts ?**

Parmi les très nombreuses définitions du terme «événement» fournies dans la littérature scientifique ou professionnelle, certaines mettent l'accent sur l'instrumentalisation qui en est faite par les collectivités locales. Dans cette perspective, deux orientations se distinguent nettement. L'une privilégie une logique purement promotionnelle, tournée vers l'extérieur du milieu d'accueil de l'événement, l'autre met en avant une logique tournée vers le milieu d'accueil lui-même.

Pour la première, «un événement majeur, exceptionnel ou périodique, de durée limitée, est mis sur pied d'abord pour renforcer la conscience, l'attractivité ou la rentabilité d'une destination touristique à court et/ou long terme. De tels événements fondent leur succès sur leur unicité, leur statut ou leur aptitude à saisir les occasions de créer l'intérêt et d'attirer l'attention» (Ritchie, 1984). Cette définition place l'événement dans une optique de marketing territorial : l'événement n'est qu'un outil supplémentaire pour faire connaître la ville ou la région où il est organisé. Loin de nier le rôle promotionnel que peut avoir un événement, nous estimons que ce dernier doit aussi remplir d'autres missions pour justifier les efforts consentis lors de son organisation, au niveau aussi bien financier qu'humain.

Nous arrivons ainsi à une deuxième définition : «L'événement, c'est ce qui fait événement d'une manière occasionnelle, récurrente ou permanente, qui met les dynamiques internes de la ville en relation avec les publics et des courants d'échanges externes. Grande manifestation sportive, centre de congrès, festival culturel ou foire commerciale, congrès scientifique international ou fête traditionnelle locale : ce ne sont ni sa forme ni son contenu qui font l'événement urbain. C'est son adéquation à la ville et son inscription dans une stratégie, qu'il soit créé en application de cette stratégie ou que la mise en œuvre d'une stratégie s'appuie sur le renforcement d'un événement existant» (Noisette et Vallérugo, 1996). Cette définition a l'avantage de mettre l'accent sur les liens qui doivent exister entre l'événement et le tissu d'accueil.

L'événement ne doit pas seulement exister en tant que tel, il doit avoir sa place dans une stratégie plus globale de valorisation d'un territoire. C'est une nuance importante et qui mérite toute notre attention. Soulignons que dans la littérature, la première définition est la plus courante, comme s'il suffisait que l'événement fasse parler de lui pour être réussi. On peut néanmoins s'interroger sur l'héritage que laisseront, sous différentes formes, des événements tels que ceux-là.

Dans la perspective du développement territorial, nous pouvons donc définir un événement par ses buts : un événement doit s'intégrer dans une stratégie locale ou régionale et l'appuyer. Il est dès lors susceptible de fédérer les acteurs locaux autour d'un projet commun. Enfin, par son caractère « unique », il pourra augmenter la visibilité et la notoriété du lieu.

Certains événements sont affublés de qualificatifs tels que « grand » voire « méga ». Ces termes renvoient à des critères fondés soit sur l'importance de l'événement, soit sur les objectifs poursuivis dans le cadre de son organisation. Les critères quantitatifs sont généralement les suivants (adaptés de Dewailly, 1993 et Hall, 1989) :

- le nombre de visiteurs,
- la provenance des visiteurs (de préférence internationale),
- les sommes investies par les pouvoirs publics et les sponsors,
- la médiatisation,
- le type de sponsors,
- le degré d'investissements des institutions publiques (régionales ou nationales).

Les événements ne pourraient exister sans des « initiateurs ». Ceux-ci peuvent être les gestionnaires – publics ou privés – d'une infrastructure culturelle (musée, salle de concert, ...) ou sportive (stade), des entreprises privées spécialisées dans l'organisation d'événements, des associations ou entreprises privées formées spécialement à l'occasion de l'événement (par exemple la Fondation Euro 2000 créée pour organiser le *Championnat d'Europe de football 2000*), voire les pouvoirs publics eux-mêmes. Les uns et les autres poursuivent des objectifs différents et établissent des liens variables avec le territoire support. Certains « initiateurs » se placent délibérément dans une logique marchande à court terme. Pour eux, l'organisation d'un événement est une fin en soi. Elle constitue avant tout une source potentielle de profit. Peu importe, dans cette optique, l'ampleur et la nature des retombées économiques ou médiatiques sur le milieu d'accueil. Se rangent dans cette catégorie les entreprises ou associations privées – pérennes ou temporaires – qui se sont spécialisées dans l'événementiel. D'autres « initiateurs » privilégient au contraire une logique promotionnelle, avec des effets à plus long terme. Pour eux, un événement est d'abord un moyen de faire connaître ou reconnaître l'équipement qu'ils gèrent. Il peut aussi, éventuellement, être un moyen d'équilibrer un budget en déficit, voire une source de profit. A nouveau, l'ampleur et la nature des retombées sur le milieu d'accueil comptent peu. Se rangent dans cette catégorie les gestionnaires d'infrastructures culturelles et sportives, en particulier les conservateurs de musées. Les pouvoirs publics, enfin, envisagent l'organisation d'un événement comme un instrument de développement territorial, en mettant l'accent, selon les cas, sur les retombées économiques, le gain de notoriété ou les effets identitaires.

Pour mener à bien l'organisation d'un événement, les « initiateurs » sont amenés à mobiliser divers acteurs qui interviennent dans son financement (subventionnement, mécénat, sponsoring), sa mise en œuvre (location de salles d'exposition ou d'infrastructures sportives, location de matériel, prêt d'œuvres d'art), sa promotion (par la presse ou les organes touristiques) et son encadrement (par exemple, la sécurité et le transport). Les synergies qui en résultent déterminent en grande partie l'ancrage de l'événement dans le milieu d'accueil. En effet, une même initiative peut être ignorée par les pouvoirs publics ou, au contraire, largement prise en charge et promotionnée. Depuis une vingtaine d'années, on observe en la matière un approfondissement de la division du travail entre les entreprises et associations spécialisées dans l'événementiel et les pouvoirs publics. Les premières exercent un rôle de plus en plus important dans l'organisation des événements eux-mêmes. Les seconds – et partant les contribuables – assurent toujours pour leur part tout ou partie du financement des infrastructures d'accueil, des aménagements d'accompagnement et du maintien de l'ordre. Dans le domaine des grands événements, comme dans maints autres secteurs d'activité, les pouvoirs publics sont donc amenés à financer les externalités d'une activité privée. Ils agissent ainsi comme sponsor du profit privé, tout en accentuant par ailleurs la volatilité des investissements. Pour eux, les impacts de l'événement sur le milieu d'accueil constituent dès lors un enjeu essentiel : celui de la légitimité de leur intervention.

*Tableau 1*  
*Les impacts d'un grand événement (adapté de Ritchie, 1984)*

<i>Type d'impact</i>	<i>Positif</i>	<i>Négatif</i>
Touristique ou commercial	Meilleure visibilité de la région et de ses potentialités Amélioration des infrastructures d'hébergement	Offre trop importante pour la région après l'événement Fuite des clients ou touristes habituels
Physique	Construction de nouvelles infrastructures ou amélioration des infrastructures existantes	Infrastructures non utilisées par la suite  Surpeuplement pendant l'événement
Socioculturel	Renforcement des traditions locales	Modification de la nature des activités pour « plaire » aux touristes
Psychologique	Cohésion de la population autour d'un projet commun Renforcement de la fierté locale	Méfiance des hôtes vis-à-vis des visiteurs
Politique	L'événement est l'occasion pour différents acteurs de parler et de travailler ensemble	L'événement fait loi : les choix sont imposés aux populations par les pouvoirs publics. Il n'y a pas de concertation
Economique	Augmentation des dépenses	Hausse des prix pendant l'événement Spéculation immobilière

Les travaux scientifiques consacrés aux événements soulignent que leurs impacts ne relèvent pas uniquement du champ économique et ne sont pas seulement positifs. A la suite des travaux de Ritchie (1994), il est même possible de distinguer six grandes catégories d'impacts (touristiques ou commerciaux, physiques, socioculturels, psychologiques, politiques ou économiques) et pour chaque catégorie de mettre en avant des effets positifs comme négatifs (tableau 1).

### Une étude empirique de deux grands événements

Dans le cadre de conventions passées avec les pouvoirs publics, nous avons été amenés à réaliser une analyse *ex-post*, portant à la fois sur les retombées économiques directes et sur les retombées touristiques, de deux événements particuliers, qualifiables de « grands », concernant l'un Bruxelles et l'autre Bruxelles et la Wallonie. Il s'agit, d'une part, de la *Rétrospective Magritte* qui s'est déroulée du 6 mars au 28 juin 1998 aux musées royaux des Beaux-Arts de Belgique (MRAB) qui en sont les organisateurs (GT4, 1998). Il s'agit, d'autre part, du *Championnat d'Europe de Football 2000 (Euro 2000)* qui s'est déroulé en Belgique et aux Pays-Bas entre le 10 juin et 2 juillet 2000 et était organisé par une association privée, la Fondation Euro 2000 (Bauthier *et al.*, 2001a et 2001b). Les matchs analysés sont ceux de Bruxelles (cinq matchs), de Liège (trois) et de Charleroi (trois). Ce sont donc deux événements différents, l'un culturel et l'autre sportif, qui ont bénéficié d'une importante médiatisation et qui ont attiré un « grand » nombre de visiteurs venus de Belgique et d'ailleurs.

### Méthodologie

Les études se sont basées dans les deux cas sur des enquêtes face à face, réalisées en plusieurs langues. Pour la *Rétrospective Magritte*, l'enquête se déroulait aux musées mêmes et s'adressait à toute personne terminant une visite de l'exposition. Elle a été répartie sur 52 jours, soit près de la moitié des jours d'ouverture de la *Rétrospective*. Ce sont 761 questionnaires qui ont été complétés, la *Rétrospective* ayant accueilli environ 302 000 visiteurs. Pour l'*Euro 2000*, seuls les résidents hors Belgique (à l'exception des journalistes et des VIP) ont été interrogés. L'entretien se déroulait dans les trois heures qui précédaient les matchs, à proximité des stades mais pas dans les stades (pour des raisons de sécurité et d'autorisations). Sur les onze matchs ciblés, 2 668 enquêtes ont été récoltées parmi un total de 164 320 spectateurs résidents hors Belgique.

Dans les deux cas, les questions portaient sur les caractéristiques, les activités et les recettes engendrées par les visiteurs ou spectateurs. Nous n'avons retenu ici que les deux variables les plus pertinentes dans la perspective d'une analyse des impacts économiques et touristiques d'un événement : les dépenses des personnes interrogées et leurs activités touristiques. Nous examinerons aussi brièvement deux facteurs de ces variables : le profil socio-économique des visiteurs ou spectateurs et leur séjour éventuel en Belgique. Ils exercent en effet une influence décisive sur la nature et l'importance des dépenses effectuées dans le cadre de la participation à l'événement. Tous les résultats présentés portent sur des résidents hors Belgique, les seuls interrogés pour l'*Euro 2000* et une partie des personnes interrogées lors de la *Rétrospective Magritte* <sup>2</sup>.

*Profil des personnes interrogées et séjour éventuel*

Des différentes variables relatives au statut socio-économique des personnes interrogées (occupation, niveau de formation, statut socio-professionnel, revenu, ...), le niveau d'instruction est la plus pertinente. En effet, il renseigne non seulement sur le capital culturel du visiteur ou spectateur, mais aussi sur son capital économique car il existe en général une bonne relation entre niveau d'instruction et revenu.

Tableau 2  
Niveau d'études des personnes interrogées

	<i>Rétrospective Magritte</i>	<i>Euro 2000</i>
Niveau supérieur ou universitaire	77%	61%

Qu'il soit culturel ou sportif, l'événement attire majoritairement des personnes ayant une formation supérieure. Le résultat obtenu pour la *Rétrospective Magritte* ne surprend guère. Il confirme les nombreuses études consacrées à la fréquentation des infrastructures et manifestations culturelles. En revanche, la part élevée de diplômés de l'enseignement supérieur et universitaire observée dans le cadre de l'*Euro 2000* suscite l'étonnement. En effet, elle contredit radicalement l'image du supporter «inculte» et pauvre. Dans les deux cas, les personnes mobilisées par l'événement disposent d'un capital économique et culturel non négligeable, susceptible de générer des activités variées et des dépenses substantielles.

Dans le cadre des deux événements, une part importante des personnes interrogées s'est rendue en Belgique tout au plus pour quelques heures, arrivant peu avant le début de la visite ou du match, repartant peu après la fin de l'une ou l'autre... et ne dépensant sur place que des sommes très modestes. Ce résultat crucial en termes de retombées résulte de la conjugaison de plusieurs facteurs : la proximité entre le lieu de résidence de très nombreux spectateurs ou visiteurs et le lieu de l'événement, la très bonne accessibilité routière, aérienne et ferroviaire de la Belgique, mais aussi, sans doute, la proportion élevée d'actifs parmi les spectateurs. Toutefois, si la proportion de personnes en séjour reste assez modeste, surtout pour l'*Euro 2000*, en revanche la durée moyenne de séjour de ces personnes est plus longue qu'attendue puisqu'elle est comprise entre trois et six jours.

Tableau 3  
Séjour des personnes interrogées

	<i>Rétrospective Magritte</i>	<i>Euro 2000</i>
% de personnes en séjour	53	40
Durée moyenne des séjours (nuitées)	3,2	5,4
% de séjours à l'hôtel	62	49
Durée moyenne des séjours à l'hôtel	2,4	4,9

### *Retombées économiques*

A partir des séjours et des dépenses journalières mentionnées par les personnes interrogées, il est possible d'estimer les retombées économiques des manifestations.

Pour la *Rétrospective Magritte*, nous avons pu estimer le nombre de nuitées engendrées à environ 100 000, ce qui représente 6,4% des nuitées commerciales enregistrées à Bruxelles de mars à juin. Les dépenses journalières étaient en moyenne de 124 €. Sur cette base, nous pouvons chiffrer les dépenses totales des personnes en séjour à 12,5 millions €.

Dans le cas de l'*Euro 2000*, nous avons pu estimer le nombre et la répartition spatiale de nuitées engendrées (tableau 4). Fort logiquement, sur les 325 000 nuitées engendrées, une part importante a été enregistrée dans la Région de Bruxelles-Capitale, à Liège et à Charleroi. Au-delà de ce constat, le tableau révèle quelques résultats essentiels, en particulier la faiblesse du pouvoir de rétention des spectateurs à Liège et Charleroi et la force d'attraction des villes flamandes. Avec plus de 50% des nuitées, la Région de Bruxelles-Capitale a été de loin la principale bénéficiaire de l'*Euro 2000*. Le résultat est d'autant plus surprenant que si les spectateurs des matchs au stade roi Baudouin constituent 50% de l'échantillon, ils ont été proportionnellement moins nombreux à séjourner en Belgique et lorsqu'ils y séjournaient, c'était moins longtemps. Ce paradoxe trouve son origine dans le fait qu'une part importante des nuitées engendrées par les spectateurs venus assister à des matchs en Wallonie s'est déroulée en fait à Bruxelles (47% pour les matchs de Charleroi, 40% pour ceux de Liège). En conséquence, un quart des nuitées à Bruxelles a été réalisé par des spectateurs de matchs à Charleroi et un cinquième, par des spectateurs de matchs à Liège. En tant que villes organisatrices, Liège et Charleroi espéraient capter une part importante des nuitées – et donc des dépenses – des spectateurs de l'*Euro 2000*. Les résultats indiquent clairement qu'il n'en a rien été. Avec respectivement 13% et 7% de l'ensemble des nuitées, les deux grandes agglomérations wallonnes n'ont été capables de fixer qu'une part très modeste des spectateurs venus assister à la compétition non seulement dans d'autres villes mais surtout dans la leur.

Tableau 4  
*Répartition spatiale des nuitées de l'Euro 2000*

<i>Séjour à...</i>	<i>%</i>
Bruxelles	53,5
Liège	12,9
Charleroi	6,7
Bruges	6,7
Anvers	5,4
Littoral	1,4
Namur	1,7
Autre en région wallonne	6,3
Autre en région flamande	5,4

L'enquête révèle par ailleurs que, pour les personnes en séjour, les dépenses moyennes par jour et par tête s'élèvent à 85 €. En comparaison avec les dépenses

habituelles des visiteurs en séjour de loisirs (+/- 125 € par personne et par jour) ou d'affaires (+/- 250 € par personne et par jour), ce montant reste modeste. Il résulte aussi des choix opérés en matière d'hébergement comme de restauration, en l'occurrence une préférence marquée pour les formules peu coûteuses de logement et de repas.

Sur la base du nombre de nuitées estimées et des dépenses journalières moyennes, nous avons estimé les dépenses totales des spectateurs de l'*Euro 2000* à quelque 28 millions €. Ce montant n'augmente que de 1,25 million € si nous faisons l'hypothèse – peu probable – que les 104 000 spectateurs qui ne séjourneraient pas sur place auraient chacun dépensé 12,4 € en Belgique. Ce résultat mérite plusieurs commentaires.

Tout d'abord, il convient de souligner que les retombées économiques, en termes de consommation, d'une manifestation comme l'*Euro 2000* comprennent, outre les dépenses des spectateurs, celles générées par les équipes, la presse et les officiels. Nous n'avons pas mesuré ces dernières car il nous manquait, pour la plupart des postes, les données nécessaires (nombre de nuitées et dépenses moyennes par nuitée). Il en résulte une sous-estimation des retombées de l'événement, sous-estimation sans doute peu importante puisque selon l'étude prospective de la Fédération belge de football réalisée en vue de l'événement (URBSFA, 1994), les dépenses des spectateurs étrangers devaient représenter entre 78 % et 82 % de l'ensemble des dépenses tandis que celles des équipes et des officiels ne devaient totaliser qu'entre 1,5 et 2 % du total et celles de la presse entre 7,5 et 9,5 %.

Ensuite, le montant obtenu est inférieur à ce que promettait la Fédération belge de football dans le cadre de son étude prospective sur les retombées de l'événement (URBSFA, 1994). En effet, le rapport *Les effets du championnat d'Europe de football sur l'économie belge* estimait que les seules dépenses des spectateurs étrangers en matière d'hébergement, de restauration et d'achats divers devaient atteindre entre 52 et 71 millions € pour les quinze matchs organisés en Belgique. Après avoir ramené ces montants à une fourchette comprise entre 41 et 56 millions € pour les seuls matchs organisés à Bruxelles et en Wallonie, nous constatons que notre estimation réduit de moitié les prévisions initiales les plus optimistes. L'écart se réduit quelque peu si nous prenons en compte les dépenses des spectateurs qui ne séjourneraient pas en Belgique. Néanmoins, comme il est de coutume en cette matière, les organisateurs ont largement surestimé l'impact qu'une manifestation sportive pouvait exercer sur le tissu économique local. Il en a été de même aux Pays-Bas où les retombées économiques de l'*Euro 2000* se sont avérées trois fois moins importantes que celles prévues initialement par les organisateurs.

Pour quiconque n'est pas familier des agrégats macro-économiques, un chiffre de 28 millions € ne représente pas grand chose. Afin de lui donner davantage de signification, il convient de le mettre en relation avec d'autres agrégats, si possible comparables. Nous avons privilégié ici deux indicateurs qui, comme les dépenses des spectateurs, sont relatifs à la consommation des ménages : les recettes du tourisme international en Belgique et la consommation privée en Belgique en tant que composante du produit intérieur brut. Le rapport des dépenses des spectateurs de l'*Euro 2000* aux recettes mensuelles moyennes du tourisme international permet de juger de l'importance des retombées de la manifestation par rapport aux rentrées liées aux activités touristiques habituelles, en ce compris les voyages d'affaires. Le

rapport des dépenses des spectateurs à la consommation mensuelle moyenne permet d'évaluer grossièrement, sans tenir compte des effets multiplicateurs, l'incidence de l'événement sur la consommation en Belgique.

Selon les chiffres de l'Organisation mondiale du tourisme, les recettes du tourisme international en Belgique s'élevaient en 2000 à environ 7 milliards € par an, soit une moyenne mensuelle de l'ordre de 583 millions €. Par ailleurs, selon les chiffres de la comptabilité nationale, la consommation privée en Belgique était de 132 milliards €, soit une moyenne mensuelle de l'ordre de 11 milliards €. Pris globalement, les 28 millions € de retombées de l'*Euro 2000* représentent donc tout au plus 1/20<sup>e</sup> de la recette mensuelle du tourisme international et 1/400<sup>e</sup> de la consommation mensuelle des ménages. *In fine*, ils ne constituent qu'un apport économique très modeste, même en comparaison des dépenses générées habituellement par les touristes internationaux. Un comportement plus dispendieux des spectateurs n'y changerait rien. Un calcul rapide montre en effet que si ceux-ci avaient dépensé autant que les hommes d'affaires en voyage (250 € par personne et par jour), leurs dépenses cumulées au cours de l'*Euro 2000* n'auraient atteint que 81 millions €, ce qui représente 1/7<sup>e</sup> des recettes mensuelles du tourisme international et 1/135<sup>e</sup> de la consommation privée.

Si l'impact économique de l'*Euro 2000* est resté faible à l'échelle de l'ensemble de la Belgique, il a pu être plus substantiel à l'échelle des villes qui ont accueilli les matchs. Pour le vérifier, nous avons comparé les dépenses estimées des spectateurs à Bruxelles, Liège et Charleroi – soit respectivement 15,3 et 2 millions € – à une mesure grossière des recettes du tourisme international dans ces trois villes, mesure fondée sur la part de chaque ville dans le total des nuitées touristiques internationales enregistrées en Belgique. Selon nos calculs, les dépenses des spectateurs de l'*Euro 2000* ont représenté respectivement 10,25 et 35% des recettes mensuelles du tourisme international à Bruxelles, Liège et Charleroi. A première vue donc, l'impact économique relatif de la compétition a été assez important dans les deux villes wallonnes. Ces chiffres ne doivent toutefois pas masquer que le volume absolu des dépenses dans ces deux villes a été très faible et que les recettes habituelles du tourisme international y sont elles-mêmes extrêmement modestes. Si impact il y a, c'est donc par défaut d'autres activités comparables. De surcroît, comme le montre une enquête réalisée par la section hennuyère de l'Union des classes moyennes auprès de 181 commerçants de Charleroi-Centre, cet impact a surtout bénéficié à deux secteurs d'activité : l'horeca et l'alimentation. Pour les autres secteurs liés à la consommation, l'*Euro 2000* s'est soldé par une baisse de la fréquentation des établissements et du chiffre d'affaire.

Force est de constater enfin que les retombées économiques globales ou locales de l'*Euro 2000* sont peu importantes au regard des dépenses (investissements et frais de fonctionnement) réalisées par les pouvoirs publics pour accueillir et encadrer l'événement. A elle seule, la mise au gabarit international des trois stades concernés par notre étude a nécessité un investissement total de l'ordre de 50 millions € (25 millions € pour le stade roi Baudouin et 12,5 millions € tant pour le stade de Sclessin que pour celui du Pays de Charleroi), essentiellement à charge des pouvoirs locaux, régionaux ou fédéraux<sup>3</sup>. A ce poste important s'ajoutent les frais engendrés par la mobilisation en moyenne de 1 400 gendarmes par match disputé, la mise

sur pied, pendant la durée de la compétition et sur tout le territoire, d'un dispositif d'intervention de 1 000 gendarmes, sans compter les moyens humains et matériels supplémentaires déployés par les polices communales.

### *Activités touristiques*

La lisibilité des régions et la meilleure connaissance de leurs potentialités sont mises en avant dans les impacts positifs possibles des événements. L'analyse des pratiques touristiques des visiteurs en dehors de la manifestation qui les a attirés permet d'apprécier indirectement cette dimension.

Pour la *Rétrospective Magritte*, les résidents hors Belgique ont cité plusieurs activités (tableau 5). Les pratiques touristiques autres que la participation à l'événement sont assez importantes. Le déplacement aux MRAB est pour bon nombre de visiteurs prétexte à une découverte assez large de l'offre touristique de Bruxelles. Les retombées en dehors de la ville elle-même ne sont pas négligeables puisqu'une personne sur quatre visite une autre ville.

*Tableau 5*  
*Activités pour les personnes interrogées à la Rétrospective Magritte*

<i>Activités</i>	<i>%</i>	<i>Activités</i>	<i>%</i>
Restaurant	47	Marchés	8
Shopping	35	Visite guidée de la ville	8
Musées/expo	29	Activités professionnelles	6
Voir amis/famille	15	Spectacle	3
Attractions touristiques	10	Cinéma	2
Visiter la ville	9	Visite d'une autre ville	25

Pour les spectateurs de l'*Euro*, l'enquête a mis en évidence une différence importante entre les pratiques touristiques des personnes selon qu'elles étaient ou non en séjour (tableau 6).

*Tableau 6*  
*Activités pour les personnes interrogées lors de l'Euro 2000 <sup>4</sup>*

	<i>Pas en séjour (%)</i>	<i>En séjour (%)</i>
Pas d'activité	58,3	22,9
Visiter la ville	37,9	69,7
Visiter autre ville	6,8	40,3
Visiter un musée	3,6	17,0
Visiter une exposition	0,9	2,5
Aller à un spectacle	1,0	1,5
Aller au cinéma	1,0	2,5
Autres	0,9	3,1

Il apparaît clairement que la personne en séjour profite de sa présence en Belgique pour en découvrir les attraits touristiques, mais de manière moins intense que les

personnes interrogées à la *Rétrospective Magritte*. Le grand nombre de personnes qui découvrent d'autres villes s'explique, au moins en partie, par le fait que les matchs se déroulent dans plusieurs villes. Le pourcentage élevé de personnes qui disent n'avoir pas d'autre activité que d'assister au match, y compris parmi les personnes en séjour, suggère qu'il existe des opportunités en la matière. Encore faudrait-il mettre en place des actions de promotion bien lisibles et ciblées pour combler ce vide.

Aujourd'hui, du point de vue touristique, que reste-t-il de ces événements? La réponse est impossible à fournir. En effet, aucune action de promotion n'a été menée pendant ces événements pour attirer les touristes en Belgique pour d'autres occasions et aujourd'hui aucun outil n'est mis en place pour connaître la motivation des visiteurs à venir en Belgique. Il n'y a donc aucune analyse possible sur le long terme.

### Conclusions

L'analyse de la *Rétrospective Magritte* et de l'*Euro 2000* montre que contrairement aux idées reçues, les «grands événements» n'ont pas nécessairement un impact économique et touristique important... Quoi qu'en disent les études économétriques réalisées avant leur tenue. Elle souligne aussi que ces événements ne profitent pas de manière égale à tous les territoires qu'ils mobilisent. En effet, la nature et le volume de leurs retombées dépendent étroitement du capital physique et social des collectivités concernées. Pour bénéficier au mieux d'un événement, il importe de disposer localement d'infrastructures capables de drainer le public (rôle des TGV, importance des parkings, du réseau routier, des aéroports, des navettes locales, ...) et de le fixer sur place (capacité d'hébergement suffisante, offre touristique et récréative diversifiée). Il convient aussi de disposer d'un savoir-faire important, en matière tant d'organisation de manifestations culturelles ou sportives que d'encadrement de celles-ci. Lorsque ces infrastructures ou ce savoir-faire sont insuffisants ou de médiocre qualité, le risque est bien réel que les retombées soient peu importantes, comme le montre l'exemple de Liège et de Charleroi pour l'*Euro 2000*. En favorisant les lieux accessibles, bien pourvus en infrastructures d'accueil de niveau international et en structures d'animation et d'encadrement performantes, les événements contribuent à reproduire les inégalités territoriales. Il y a donc encore du chemin à parcourir pour parler des événements comme outil ubiquiste de développement territorial et non comme miroir aux alouettes.

### Références bibliographiques

- BAUTHIER I., DECROLY J.-M., DE WAELE J.-M., DUQUESNE A.-M. (2001a), *Enquête sur les spectateurs de l'Euro 2000. Bruxelles, Charleroi, Liège. Résultats pour la Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, 56 p. Etude réalisée pour le ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.
- BAUTHIER I., DECROLY J.-M., DE WAELE J.-M., DUQUESNE A.-M. (2001b), *Enquête sur les spectateurs de l'Euro 2000. Bruxelles, Charleroi, Liège. Résultats pour la Région wallonne*, Bruxelles, 57 p. Etude réalisée pour le ministère de la Région wallonne.
- CROMPTON J.L. (1995), «Economic impact analysis of sports facilities and events: Eleven sources of misapplication», *Journal of sport management*, 9, p. 14-35.
- DEWAILLY J.-M. (1993), «Grands équipements et grands événements de tourisme, loisir et sport. Quelques réflexions géographiques», *Hommes et Terres du Nord*, 2, p. 63-68.
- GT4 (collaboration ULB-IGEAT, HELDB-Institut A. Haulot, CAFDT-FOREM-IFPME, FUCAM-CET) (1998), *Impact de l'événementiel sur la fréquentation touristique à Bruxelles à partir de l'exposition Magritte*, Bruxelles. Etude réalisée pour l'Office de Promotion du Tourisme Wallonie-Bruxelles (OPT) et Toerisme Vlaanderen.
- HALL M.C. (1989), «The definition and analysis of hallmark tourist events», *Geojournal*, 3, p. 263-268.
- NOISSETTE P., VALLERUGO F. (1996), *Le marketing des villes*, Paris, Les Editions d'Organisation, 423 p.
- RITCHIE B.J.R. (1984), «Assessing the impact of Hallmark Events: Conceptual and research issues», *Journal of travel research*, Summer, p. 2-11.
- URBSFA (1994), *Euro 2000. Effets du championnat d'Europe de Football sur l'économie belge*, Bruxelles.

### Notes

<sup>1</sup> Pour une analyse en profondeur des erreurs méthodologiques lors du calcul des retombées économiques, voir Crompton, 1995.

<sup>2</sup> Lors de la *Rétrospective Magritte*, ce sont 61% de résidents en Belgique (39% de résidents hors Belgique) qui ont été interrogés, alors que lors d'une enquête réalisée aux MRBAB durant l'été 1998 (juillet et août), 15% des réponses provenaient de résidents en Belgique (85% de résidents hors Belgique).

<sup>3</sup> La rénovation du stade du Pays de Charleroi, par exemple, a été financée par la Ville de Charleroi (28%), la Région wallonne (55%) et le gouvernement fédéral (17%).

<sup>4</sup> Totaux supérieurs à 100% car plusieurs activités ont parfois été citées.

# Le développement territorial par le commerce de détail : par qui ? pour qui ?

Jean-Pierre GRIMMEAU, Benjamin WAYENS, Marcel ROELANDTS

## Introduction

Parler de commerce de détail dans un colloque sur le développement territorial *durable* peut apparaître comme un paradoxe: le commerce de détail est évanescent par nature (de l'ordre de 10 % des commerces changent d'affectation en un an <sup>1</sup>) et s'adapte à la demande, soit par déménagement, soit par la localisation différente des disparitions et des créations. Le phénomène de la réduction du nombre de commerces dans certains espaces n'est pas neuf ; il répond à des réductions locales de population ou de pouvoir d'achat, ou encore à l'apparition de nouvelles concurrences ou à des changements de comportements. Relancer le commerce dans ces territoires n'implique-t-il pas alors, pour être durable, la disparition de la cause du déclin ? Et est-ce une condition suffisante ?

D'autre part, à quel développement *territorial* faire référence ? D'une certaine manière, le commerce de détail est partout et dessert toute la population. Pour un pouvoir d'achat total donné, le commerce est évidemment en situation de concurrence ; développer le commerce dans ce territoire-ci n'est-ce pas mettre en danger le commerce dans ce territoire-là ? On en arrive ainsi soit à une problématique de concurrence entre les lieux (et les pouvoirs et acteurs locaux), soit à une problématique d'équilibre et d'arbitrage (du point de vue régional ou fédéral ou de celui des réseaux d'enseignes). Pour les commerçants du centre-ville, la cause de leurs mauvaises affaires est claire en général : c'est le commerce de périphérie. Mais il y a ici une ambiguïté, le grand commerce moderne (hypermarchés, *shopping centers* et parcs commerciaux) est souvent au cœur du problème même si toutes les implantations n'en sont pas (ou plus, la ville s'étend) périphériques et même s'il ne représente pas tout le commerce de périphérie urbaine, qui comprend à l'évidence du petit commerce et des petits centres-villes (Waterloo, Visé).

Nous examinerons d'abord l'arbitrage fédéral, puis le soutien public au commerce local, avant d'examiner le rôle des acteurs privés et enfin les bénéficiaires du développement territorial par le commerce de détail.

### L'arbitrage fédéral

La loi sur le grand commerce, qui soumet depuis 1975 tout projet d'ouverture d'un grand commerce à l'obtention d'un permis socio-économique, du ressort fédéral, protège-t-elle le commerce urbain ? *A priori* non ; c'est plutôt une loi visant à protéger le petit commerce du grand commerce (et, disent certains, le grand commerce en place contre les nouveaux arrivants). Et pourtant, parmi les critères pris en compte pour l'attribution du permis, il y a l'adéquation par rapport au niveau hiérarchique de la localité : « un équipement périphérique intégré dans les zones d'habitat complètera avantagement (le) tissu commercial » pour les villes régionales et « des centres commerciaux de différents niveaux doivent (se) développer de manière complémentaire » dans les grandes agglomérations (Letist, 1998, p. 6). D'autre part, les commerces d'équipement de la maison, correspondant à des achats exceptionnels et demandant une grande surface de distribution, sont considérés par le Comité socio-économique comme autonomes par rapport à l'équipement commercial urbain et susceptibles de se situer « en dehors de toute structure spatiale hiérarchique du réseau urbain » (*Ibid.* p. 8).

Les différents Etats d'Europe occidentale se sont en général dotés de législations analogues, mais avec des différences de résultats. Healey & Baker (1998, p. 9) signale par exemple comme caractéristique de la Belgique et de la France la forte activité de firmes de confection et de chaussures dans les parcs commerciaux ; ces types de commerces, *a priori* caractéristiques des centres-villes, sont aussi présents dans les parcs commerciaux d'autres pays mais de façon moins importante et plus tardive (en Grande-Bretagne) ; ils sont complètement absents ailleurs (aux Pays-Bas et en Suisse par exemple). Le contrôle du grand commerce en Allemagne et aux Pays-Bas, intégré à la législation de l'aménagement du territoire, est souvent cité en exemple pour son efficacité à protéger le commerce urbain (Zander, 1992 ; Leunis & Vandamme, 1997 ; SERES, 2001 ; Jehin, 2001). Les législations belge et française, très proches, sont moins efficaces, même si la loi belge est réputée fonctionner mieux. En France, 80 % des achats courants sont faits en périphérie de ville (par exemple à Brest : Desse, 1998, p. 98). Néanmoins, d'après la synthèse de l'étude de l'évolution du commerce de vingt-cinq villes françaises, la conclusion est que le commerce urbain ne semble y avoir décliné ni en nombre, ni en surface (Metton, 1998), même si les structures ont évolué. L'explication du paradoxe est que « tout le prodigieux essor de la consommation au cours des vingt dernières années a presque intégralement bénéficié au commerce périphérique » (*Ibid.* p. 72).

En fait, même si un arbitrage de l'équilibre entre centre et périphérie est nécessaire, en Belgique l'équipement commercial, rapporté au nombre d'habitants, reste plus important en ville qu'en périphérie, même s'il croît plus en périphérie. La cause du déclin des centres-villes est moins le commerce périphérique que le départ progressif de la population la plus aisée des centres-villes vers les périphéries, et son remplacement en ville par des populations, immigrées en général, à faible

puvoir d'achat. Le développement du commerce périphérique ne fait que suivre le développement local de la population; il se caractérise en conséquence par un meilleur modernisme.

### **Le soutien public au commerce local**

L'idée du développement territorial par le commerce de détail est récente. Le premier type de territoire qui a fait l'objet d'attention, c'est la ville ou le centre-ville.

#### ***Les formes d'intervention publique***

La gestion de centre-ville (*Town Center Management*) apparaît au Royaume-Uni à la fin des années quatre-vingt et en Suède au début des années quatre-vingt-dix. En 1996, une Fédération européenne des centres-villes est créée. Vers 1997, les cellules de gestion de centre-ville sont deux cent vingt au Royaume-Uni, soixante en Suède et le mouvement se répand en Belgique, en France, aux Pays-Bas, au Canada, etc. En 2000 a eu lieu le premier congrès mondial de la gestion centre-ville.

Basé sur un principe de partenariat privé-public, le rôle du *Town Center Manager* (TCM) est surtout celui d'un intermédiaire, d'un communicateur, d'un dynamiseur. «La gestion centre-ville s'attache à créer un espace urbain viable pour attirer de nouveaux habitants, développer de l'activité économique en centre-ville et assurer des retombées en matière d'emploi». Elle a pour mission de «chercher, par une approche globale, à gérer le centre-ville comme une unité, en prenant en compte les multiples fonctions commerciales, sociales, culturelles, résidentielles, ...» (Plan d'action wallon pour la gestion des centres-villes, 1997). La tâche du TCM est de veiller à la sécurité, à la propreté, au bon fonctionnement, à l'image, au renouvellement et à l'équilibre des fonctions, notamment commerciales. Il est aidé en cela par un adjoint, quelques *stewards*, parfois des agents de prévention et de sécurité, voire quelques ouvriers. Même si cette structure ne fait pas à proprement parler du développement territorial par le commerce de détail, il est clair que le commerce de détail joue un grand rôle, à la fois dans la définition/délimitation des espaces gérés, dans les fonctions qui y sont présentes et dans les préoccupations et actions du TCM. Au Royaume-Uni, le mouvement a été lancé et largement soutenu par une série de grandes enseignes commerciales présentes surtout en centre-ville.

En Belgique, même si la gestion centre-ville est fondamentalement une opération locale, où le partenaire public privilégié est la commune, les Régions ont joué un rôle important dans sa mise en place. Ainsi, c'est la Région wallonne qui, inquiète de la dégradation des centres-villes, a fait réaliser en 1995 une étude comparative des modes de gestion des centres-villes dans les pays voisins (Calonger, 1996). En 1997, la première cellule de gestion centre-ville était créée à Charleroi, à l'initiative de la ville, en même temps qu'un premier TCM apparaissait dans le centre-ville de Bruxelles à l'initiative du grand commerce, Inno et Marks & Spencer en tête. L'année suivante, la Région wallonne soutient la création de cellules de gestion centre-ville dans différentes villes wallonnes, au nombre de seize. En 1997 de nouveau, la Région bruxelloise décide de doter plusieurs noyaux commerciaux de structures analogues, appelées ici ADC (pour agents de développement commercial), accompagnées d'un contrat de noyau commercial. La sélection des noyaux a été soumise à trois

conditions : être classé à vitalité faible ou moyenne (les noyaux à vitalité forte sont exclus) par l'étude sur les noyaux commerciaux bruxellois réalisée en préparation du Plan régional de développement (Performers Group, 1993), être localisé en zone de développement renforcé du logement selon le même PRD et compter au moins cent commerces ; de plus, le dossier devait être introduit par une association unique de commerçants par noyau et avoir obtenu l'aval de la commune. On peut donc vraiment parler ici de développement territorial par le commerce puisque celui-ci est au centre de l'opération mais qu'il y a aussi un objectif de développement du logement. En 1999, douze cellules sont mises en place, renouvelées et portées à quinze en 2002, cette fois sous le sigle TCM.

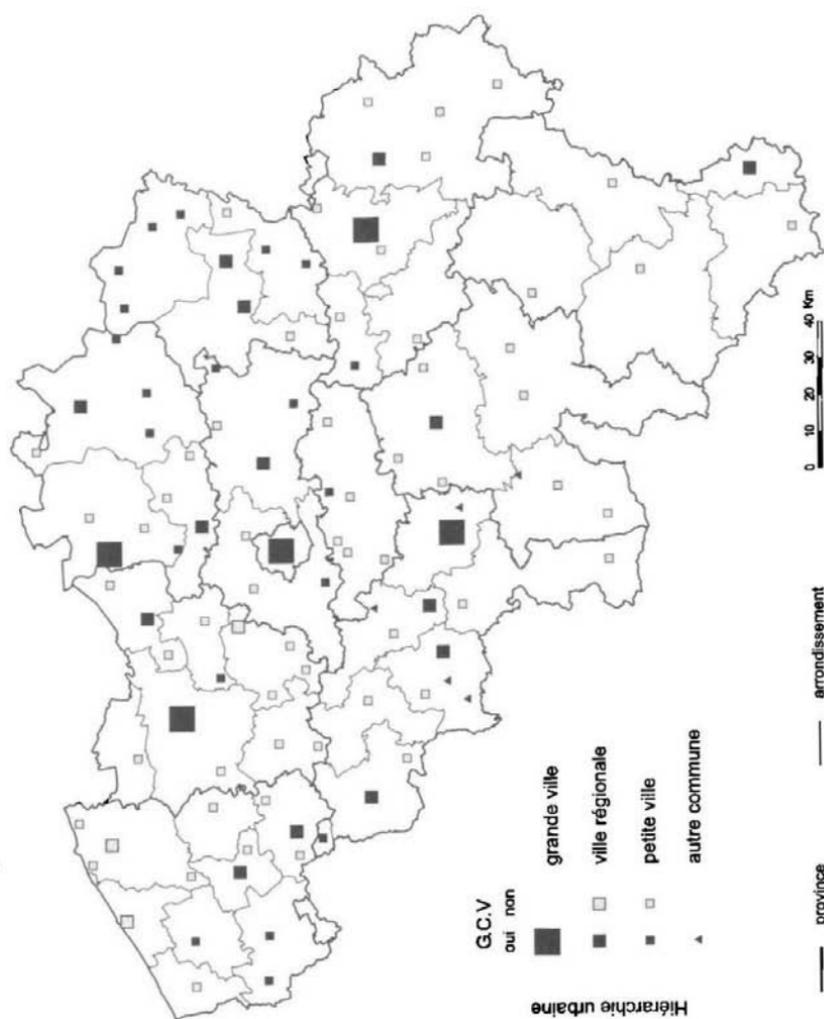
La Région flamande a lancé, également en 1997, le *Mercuriusproject* ou Fonds pour les centres commerciaux intra-urbains. Dans une première phase, il était demandé aux villes intéressées de construire un plan stratégique appuyé sur une étude de leur commerce de détail. La Région flamande a financé ces études, au nombre de 61, à concurrence de 50 % et y a affecté 25 millions d'euros. Un calcul rapide montre que les budgets de ces recherches étaient très généreux. Elles ont débouché sur des résultats intéressants quoique disparates. A Gand par exemple, un atlas du commerce a même été publié. Un même montant a été consacré au financement des trente-huit projets retenus, concernant les centres commerciaux intra-urbains, à raison de 15 à 25 % du coût total. Les types de projets cités à titre d'exemple sont l'amélioration de l'attractivité des noyaux commerciaux par l'amélioration de leur agrément, de leur accessibilité ou de leur propreté ou encore le développement des accès aux étages au-dessus des commerces pour augmenter la sécurité et la viabilité des quartiers (Van Rompuy, 1998). Ces objectifs ne sont guère éloignés de la logique des TCM et de la revalorisation des territoires par le commerce. Par la suite, ce soutien de projets a été remplacé par la mise en place de TCM, dont les premiers ont commencé leurs activités au début de l'année 2000.

Les villes équipées de TCM (figure 1) suivent bien la hiérarchie urbaine en Flandre : les deux grandes villes, 8 villes régionales sur 11 (73 %), 17 petites villes sur 45 (38 %) et aucune autre commune. En Wallonie, les choix privilégient les grandes villes (2) et les villes régionales (6), toutes équipées ; trois petites villes (sur 33) et cinq autres communes (sur 221) sont également pourvues.

La Région wallonne subventionne aussi des agences de développement local (ADL), qui ont pour mission de créer de nouvelles activités générant des emplois durables et d'augmenter l'attractivité de la commune. Formule étendue sur tout le territoire d'une commune ou d'un groupe de communes, à la différence des TCM limités au centre-ville, elle est réservée aux communes de moins de 30 000 habitants, alors que les TCM sont en principe réservés aux communes plus peuplées. Selon l'annonce, 40 projets pilotes ont été mis en place en 1998, complétés de 20 autres ADL en 1999 <sup>2</sup>.

La France a créé en 1989 un Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac), qui n'a réellement été mis en place qu'en 1992. Comme son nom l'indique, il est centré sur le commerce et l'artisanat et défend donc en principe plus un ensemble d'acteurs que des espaces ; son action est moins globale que celle des TCM. Alimenté par des taxes sur les surfaces commerciales de plus de

Figure 1  
 Comparaison des villes dotées de TCM avec la hiérarchie urbaine



400 m<sup>2</sup> construites depuis 1960, ce fonds finance différentes opérations de relance, orientées respectivement vers les villages, les cantons ruraux, les villes de moins ou de plus de 30 000 habitants, les quartiers en difficulté. Pour bénéficier de la subvention, il fallait que les commerçants et artisans de chaque ville se regroupent en une association unique ; ces associations prirent souvent le nom de « Vitrites de ... » (suivi du nom de la ville). Le financement pouvait être utilisé avec une grande autonomie pour des études, des animations, de la promotion, le recrutement d'un animateur (ou gestionnaire), ... Les associations qui se sont étroitement centrées sur la défense des intérêts des commerçants indépendants, sans action sur l'environnement urbain, et qui n'ont pas assuré leur pérennité en développant les partenariats adéquats, au-delà des fonds Fisac, limités à trois ans maximum, ont progressivement été dissoutes. Les autres ont évolué vers des structures de gestion centre-ville. Au Québec, la fondation « Rues principales », qui existe depuis 1984, donne au contraire la priorité dans ses actions à la qualité du cadre bâti et des espaces publics et les habitants et commerces reviennent (Rues principales, sd.).

D'autre part, d'autres initiatives existent dans les communes que la gestion centre-ville. Celle-ci se trouve parfois agir sur le même terrain que d'autres acteurs institutionnels, associations de commerçants pour l'animation, services d'urbanisme, des classes moyennes ou des PME pour le souci de l'espace public et de l'activité économique ; à la limite, on pourrait dire que la gestion centre-ville remplit les lacunes des pouvoirs publics (sécurité, propreté, gestion des espaces publics) et professionnalise le rôle d'animation des associations de commerçants. A Bruxelles, le service d'urbanisme a mis en place une cellule, consacrée au territoire du pentagone, qui fait de l'excellent travail de revalorisation d'espace public, de lutte contre les chancres et de dynamisation économique. Sans traiter explicitement du commerce, il est certain que la revalorisation du cadre urbain a des répercussions sur l'attractivité commerciale. Les 5,7 millions d'euros investis par la ville dans la rénovation de la rue Neuve ont entraîné plus de 250 millions d'euros de travaux de rénovation des magasins (rénovation de City II comprise), mais il s'agit de la première rue commerçante du pays. D'autres communes s'inquiètent de la disparition de certains types de commerce, qu'elles voudraient bien aider à subsister, ou de l'importance des cellules commerciales vides dans certains quartiers. Et de penser soit à une sorte de régie communale sociale orientée vers le commerce de détail soit à des locations intermédiaires et à des recherches actives de commerces des types souhaités.

### *Difficulté de la gestion centre-ville*

La gestion centre-ville, souvent comparée par ses fonctions à la gestion de centres commerciaux, est cependant beaucoup plus complexe suite à la multiplicité des acteurs, particulièrement des propriétaires. Par exemple, le TCM peut œuvrer à occuper les cellules vides mais la décision finale reste au propriétaire ; en conséquence, toute gestion de la structure commerciale est illusoire. Dans un centre commercial, le gestionnaire sait quels loyers il peut proposer et dans quelle mesure ceux-ci peuvent être adaptés pour assurer la présence de tel type de commerce qui ne viendrait pas à loyer supérieur (Van der Heyden, 1997). De la même façon, la gestion de la propreté ou des petits travaux est plus simple dans un centre commercial. En

ville, le gestionnaire qui dispose d'ouvriers pour les petites réparations urgentes doit quand même les faire faire sous la supervision d'un contre-maître communal. Autre exemple : en ville existent des chancres dont il faut rechercher pourquoi ils sont là, qui est capable de faire avancer les choses, etc. Une bonne part du travail du TCM est consacré à des négociations. La rémunération du TCM n'étant pas à la hauteur des compétences recherchées, leur rotation n'est pas négligeable. Elle est encore plus forte pour les *stewards* et agents de prévention, engagés sous des statuts de réinsertion, limités à un an. Enfin, dans un *shopping center*, la cotisation des commerçants à l'association est obligatoire ; en ville, il faut convaincre les commerçants un à un et souvent de façon répétée. L'animation occupe donc aussi une part considérable du temps d'un TCM : dans *Le guide 2000 des bonnes pratiques en gestion centre-ville* (AMCV, 2000), vingt-deux fiches sont consacrées à des opérations d'animation contre vingt et une pour l'ensemble des autres rubriques. Au Québec, l'association « Regroupement des centres-villes et des artères commerciales » bénéficie, grâce à la loi de 1982 sur les sociétés de développement commercial, de la cotisation obligatoire, collectée par la municipalité et rétrocédée à la SDC locale, dont la mise en place se fait obligatoirement sur la base démocratique (Gaudreault, 2001).

Pour diminuer le taux de vacances de cellules commerciales, le TCM se concentre surtout sur les enseignes. Celles-ci choisissent de moins en moins leurs localisations en fonction d'une connaissance personnelle du terrain et de plus en plus par contacts interpersonnels, soit avec des agents immobiliers (qui agissent même comme conseillers attirés de certaines enseignes), soit dans le cadre de salons comme le MAPIC (Marché international professionnel de l'implantation commerciale) à Cannes. Pour convaincre les enseignes, il faut leur préparer des dossiers d'aide à la décision. Une autre des tâches du TCM est donc la collecte de données, avec l'aide des *stewards* et des partenaires (agences immobilières, sociétés de parking, etc.).

### *Les espaces intermédiaires*

Coincés entre les centres-villes, qui bénéficient d'un regain d'intérêt, et les équipements commerciaux périphériques, ce sont les espaces commerçants intermédiaires qui inquiètent (IP Stratégies, 1999). Indépendamment de glissements éventuels de population et de pouvoir d'achat, soutenir certains lieux peut en mettre d'autres en difficulté. Surtout quand on voit pratiquer des mesures d'encouragement à la reconversion en logements de commerces vacants situés en-dehors du périmètre de l'hypercentre, dans le double but de concentrer le commerce dans l'hypercentre et de fournir des surfaces pour le logement (signalé par Calonger, 1996, p. 44). La stratégie bruxelloise de soutenir douze ou quinze noyaux, dont une partie d'intermédiaires, prête moins le flanc à cette critique. Par ailleurs, les opérations de relance du centre-ville étant enclenchées, des préoccupations se font jour pour soutenir aussi le commerce intermédiaire (IP Stratégies, 1999). Le grand perdant devrait être le commerce de proximité<sup>3</sup> ou dispersé, qui représente par exemple 45 % des cellules commerciales dans la région de Bruxelles-Capitale en 1997<sup>4</sup>.

### Les acteurs privés du développement commercial

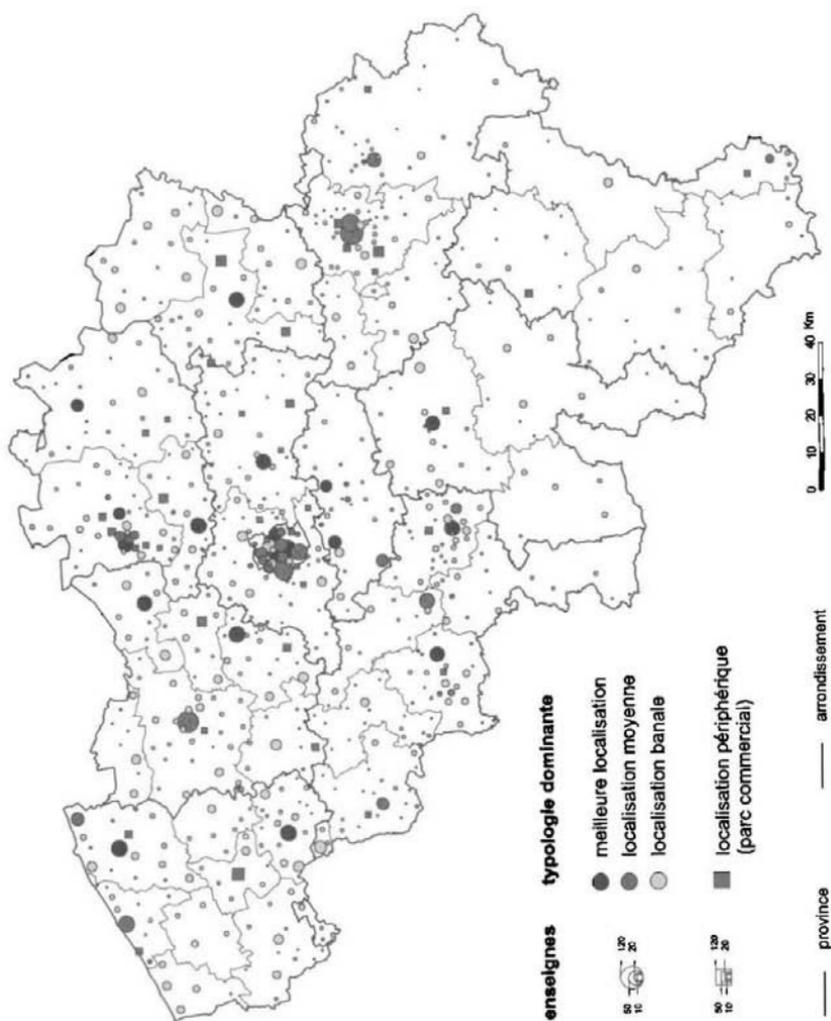
Les enseignes font des études de localisation avant d'ouvrir de nouveaux sièges, en fermant d'autres sur la base de données de fonctionnement, s'adaptent à l'évolution des lieux. Elles contribuent à l'évolution de la géographie commerciale. Les enseignes les plus exigeantes sur la qualité de leurs localisations (We, l'Inno) privilégient aussi bien les *main streets*, c'est-à-dire les rues commerciales les plus passantes, que les *shopping centers*. Ce sont en général d'autres enseignes qui s'installent préférentiellement dans les parcs commerciaux (Brantano, Auto5). Deux autres stratégies spatiales se dégagent encore: privilégier les localisations secondaires des villes principales ou les meilleures localisations des villes secondaires d'une part (Press Shop, Godiva), les localisations de proximité d'autre part (Aldi, Shoe Post). Certaines enseignes changent de stratégie et quittent par exemple les noyaux commerciaux pour les parcs commerciaux (Kreffel, Casa). Cette étude des localisations des enseignes (figure 2; Grimmeau & Wayens, 2000) apporte d'autres enseignements. D'une part, toutes les grandes villes ne sont pas nécessairement aussi attractives pour les enseignes exigeantes; Gand et Liège apparaissent ainsi moins recherchées que Bruxelles, Anvers ou Charleroi. La carte précise des parcs commerciaux en Belgique (Denayer, 2001), qui se caractérisent par des taux de vacance très faibles, montre que les deux premières villes sont encerclées ou envahies de parcs commerciaux, qui exercent là une concurrence plus sévère: sans vouloir exclure d'autres facteurs d'explications, l'équilibre semble ici rompu. D'autre part, certaines petites villes se classent, du point de vue de l'attraction d'enseignes exigeantes, d'une façon que ne laissait pas attendre leur taille ou leur position hiérarchique. Wavre et Waterloo sont dans ce cas. Nul doute que le standing (c'est dans le Brabant wallon que se trouvent les plus forts revenus moyens par déclaration) et le dynamisme démographique (c'est aussi la plus forte croissance relative de population) ne soient les facteurs d'explication.

Pendant, en dehors de quelques espaces très limités où elles se concentrent, les enseignes représentent en général moins de 5% des commerces. Il ne faut donc pas négliger les *autres commerces*, parmi lesquels une part importante du commerce de standing et... les enseignes de demain. Si les petits commerçants font rarement d'étude de marché pour choisir leur localisation (Browet, 1998), quand des entrepreneurs qui réussissent développent un réseau, ils se révèlent souvent imaginatifs pour les localisations (Le Pain Quotidien, Galler).

Les *courtiers immobiliers* sont à l'écoute de la demande d'emplacements dans les différents espaces ainsi que du fonctionnement des affaires dans ceux-ci. Les villes (figure 3) et rues qui reçoivent le plus leur attention sont similaires à celles qui intéressent les enseignes, même si des différences existent. Les rues commerciales qu'ils retiennent dans une grande ville constituent en général une part étonnamment faible des rues commerciales: les plus demandées ou celles qui l'ont été. Conseillers de certaines enseignes internationales, ils participent sans doute à concentrer leurs points de vente dans un nombre restreint de localisations, dont les paysages commerciaux deviennent similaires et dont les différences s'accroissent par rapport au reste du tissu commercial.

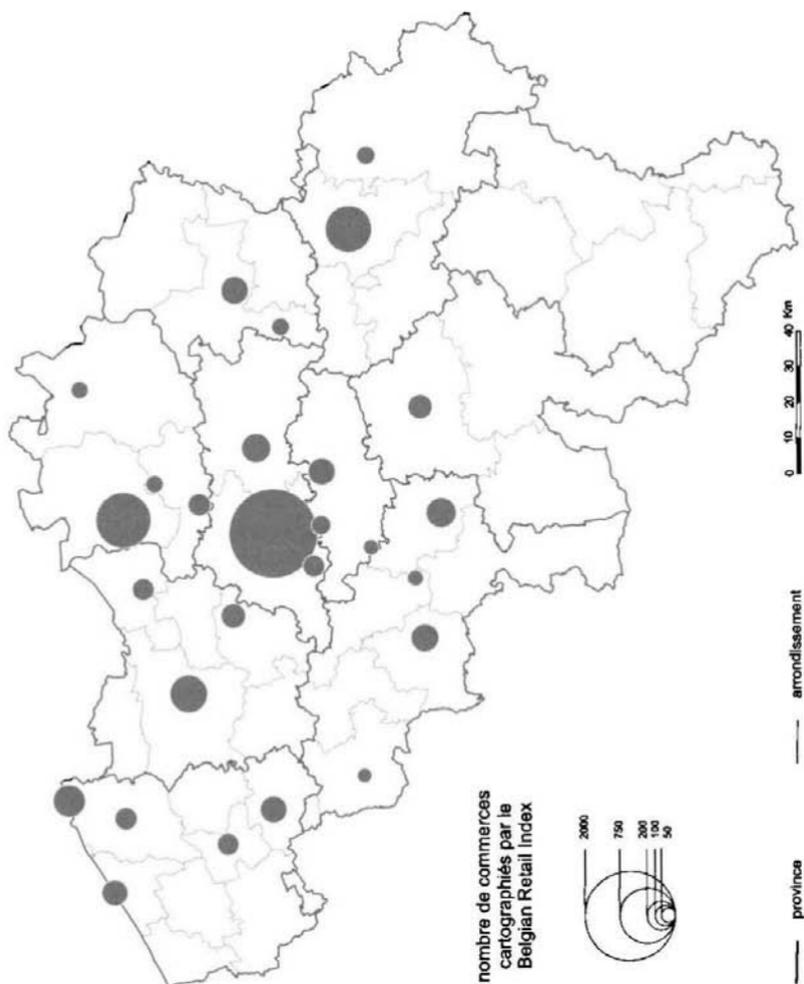
Les *promoteurs immobiliers* (Bachelard, 1991; Grimmeau, 1997) vendent souvent l'infrastructure dès qu'elle est construite, avant même un début d'exploitation

Figure 2  
Stratégies des enseignes en Belgique



Source : Grimmeau & Wayens, 2000.

Figure 3  
 L'espace commercial vu par un courtier immobilier : nombre de points de vente considérés par le Bureau Gérard par ville



Source : Bureau Gérard, 2001.

commerciale. Les acheteurs sont alors souvent des entreprises ayant besoin d'immobiliser de fortes sommes d'argent dans une vision à long terme, surtout les compagnies d'assurance. En conséquence, les projets commerciaux ne doivent pas nécessairement être localisés dans des lieux susceptibles d'assurer un bon fonctionnement du commerce, mais plutôt dans des lieux convaincants pour les investisseurs, l'image associée à l'adresse étant très importante. On se place dans une logique de spéculation foncière et pas de développement commercial. Si l'on examine par exemple le cas des galeries et passages, qui additionnent le handicap de ne pas avoir de gestion commerciale, contrairement aux *shopping centers*, beaucoup fonctionnent mal, voire ne trouvent pas de locataires. Les données issues de nos relevés à Bruxelles et dans la périphérie (tableau 1 ; Grimmeau & van Haere Heijmeijer, 2000) permettent de le constater : le taux de vacance moyen est de 17 %, soit sensiblement plus que la moyenne régionale et presque autant que les taux les plus élevés observés par noyau. A Bruxelles, à côté de galeries ou passages sans cellules vides, comme la galerie Agora, les galeries Saint-Hubert, les galeries Louise et de la Porte Louise, le passage du Nord ou le Stockel Square, on rencontre plusieurs ensembles dépassant les 20 %, comme le Manhattan Center (62 %), le Passage 44 (43 %), l'Espace Louise (35 %), la galerie Ravenstein (35 %), la galerie du Centre (29 %) ou le centre Monnaie (24 %), ou encore, à Wavre, la galerie des Carmes (52 %). Des projets plus ambitieux, comme l'îlot Saint-Michel sur la place Saint-Lambert à Liège ou l'Esplanade à Louvain-la-Neuve (100 000 m<sup>2</sup> dont 36 000 m<sup>2</sup> de commerces et 16 000 m<sup>2</sup> de loisirs !), ont certainement un pouvoir de développement local, mais par transfert d'un pouvoir d'achat aux dépens de quels autres espaces ? Wavre, Jodoigne et Gembloux sont dans la zone de chalandise *primaire* définie par les auteurs de ce dernier projet. Ces espaces commerciaux nouveaux sont généralement remplis en démarchant des enseignes ou des petits commerces prospères du voisinage, en essayant de les convaincre d'y ouvrir un siège supplémentaire ou de s'y déplacer. Il y a alors un risque de mitage du tissu commercial existant, par ponction de ses meilleurs éléments, ce qui va évidemment diminuer son attractivité et sa force concurrentielle par rapport au nouvel espace commerçant.

Les *développeurs-gestionnaires* suivent tout le projet depuis l'étude préalable jusqu'à la gestion, ce qui garantit *a priori* que le projet soit commercialement viable. On assiste cependant à une explosion des tailles de projets et à une multiplication des concepts nouveaux, conduisant le Comité socio-économique hors terrain connu et rendant difficile la prévision des conséquences. Le projet Fenix, refusé par le Comité socio-économique, prévoyait un *shopping center* de 150 000 m<sup>2</sup> sur le site d'une mine désaffectée du Limbourg. On voit apparaître des projets associant commerces et loisirs ou le concept de magasins d'usine, complexe de magasins vendant des produits de marques sans intermédiaire à des prix fortement bradés sous condition qu'ils ne soient pas de la dernière collection. Un tel *outlet village* est en construction à Maasmechelen (Limbourg belge) et deux autres viennent d'être autorisés à Verviers et à Messancy. L'éloignement des centres commerciaux traditionnels semble bien un facteur de localisation. Par ailleurs, une fois l'infrastructure construite, on peut se demander ce qui garantit l'occupation future des cellules : qu'est-ce qui empêche l'évolution vers un ensemble de commerces «normaux»? Les méga-projets

*Tableau 1*  
*Taux de vacance des galeries, passages et centres-commerciaux principaux de Bruxelles et de sa périphérie*

*Vacance dans les structures imposées (1999-2000)*

<i>Localisation</i>	<i>cellules</i>	<i>% vide</i>
<i>Galleries &amp; passages</i>		
Manhattan center	21	61,9%
Galerie des Carmes (Wavre)	52	51,9%
Galerie # 2 (Asse)	4	50,0%
Passage 44	14	42,9%
Espace Louise	54	35,2%
Galerie Ravenstein	60	35,0%
Galerie # 1 (La Hulpe)	3	33,3%
Galerie du centre	45	28,9%
Centre Monnaie	50	24,0%
Passage Wellington (Waterloo)	74	21,6%
Galerie d'Ixelles	43	18,6%
Anspach center	32	12,5%
Galerie de la Toison d'Or	83	12,0%
Passage Saint-Honoré	15	6,7%
Watermael Shopping Keym	32	6,3%
Galleries Saint-Hubert	43	4,7%
Galerie # 2, en face « Wellington » (Waterloo)	27	3,7%
Passage du Nord	20	0,0%
Galerie Borthier	7	0,0%
Galerie Agora	72	0,0%
Galerie Louise	53	0,0%
Galerie de la porte Louise	38	0,0%
Stockel Square	38	0,0%
Galerie Forum (Asse)	4	0,0%
Galerie # 3, vers la poste (Waterloo)	9	0,0%
<i>Total</i>	<i>893</i>	<i>17,7%</i>
<i>Centres commerciaux</i>		
Basilix	55	1,8%
Woluwé SC	124	0,0%
Westland SC	99	0,0%
City 2	87	0,0%
<i>Total</i>	<i>365</i>	<i>0,27%</i>

*Source* : Grimmeau & van Haere Heijmeijer, 2000.

s'auto-justifie souvent par un très grand rayonnement, souvent international (les aspects négatifs de la concurrence sont donc, au moins en partie, à l'étranger), mais surfait en général. Par exemple, le complexe de *festive shopping* Centro, inauguré

en 1995 à Oberhausen dans la Ruhr en Allemagne, qui associe un *shopping center* de 70 000 m<sup>2</sup>, deux espaces de restauration, comprenant entre autres un *Planet Hollywood*, une salle multifonctionnelle de 11 500 places (concerts, événements sportifs, etc.), un complexe de neuf salles de cinéma, un parc de loisirs de huit hectares, des emplacements de parking pour 10 500 voitures, se fixe comme objectif trente millions de visiteurs par an. A Meadowhall, près de Sheffield, inauguré en septembre 1990, la proportion de visiteurs venant de moins de huit kilomètres, soit le rayonnement moyen d'une petite ville, a évolué de 36 % en 1991 à 43 % en 1992 (Zouridakis, 1997). Seul un tiers des visiteurs viennent de plus de seize kilomètres. Ce rayonnement surtout local en définitive contraste avec les ambitions annoncées au départ. D'après une enquête auprès de consommateurs, leurs dépenses en centre-ville auraient diminué de 12 %. L'effet varie selon les quartiers et touche plus les commerces de moyen et haut standing. Les estimations les plus pessimistes parlent de trois mille pertes d'emploi dans le centre de Sheffield, contre 4 214 emplois créés à Meadowhall; le bilan ne représente donc que 28 % de la création brute. D'autre part, le fait que les développeurs contrôlent le projet de sa conception à son exploitation ne garantit pas nécessairement la réussite : les difficultés des *shoppings centers* de Gent-Zuid et de Basilix sont bien connues. Enfin, on assiste récemment à la diversification des activités du développeur Devimo, qui a repris la gestion de galeries commerciales existantes (Galeries Louise, Galerie des Carmes) et même la gestion d'un centre-ville (Roulers). Le faible nombre de commerces des galeries n'y permettra cependant sans doute pas la présence d'un gestionnaire à plein temps <sup>5</sup>.

Par ailleurs, on ne peut manquer de mentionner des relances territoriales d'*initiatives privées multiples*. Ainsi le développement du commerce africain dans le début de la chaussée de Wavre (Matongé), depuis la fin des années soixante-dix, fait suite à la présence d'institutions fréquentées par les Africains et au déclin du commerce local, orienté à l'origine vers une clientèle bourgeoise ayant émigré vers la périphérie. Le renouveau commercial de la rue Antoine Dansaert à partir du milieu des années quatre-vingt est un autre exemple, cette fois sous l'influence de créateurs de mode branchés, extérieurs au quartier, qui trouvèrent là des cellules commerciales vacantes, dans un cadre architectural remarquable et un quartier culturellement animé, à proximité de l'hyper-centre mais sans se confondre avec lui (Van Criecking, 1997). Enfin, le Quartier Saint-Jacques s'est d'abord rénové à l'initiative de ses habitants et commerçants, avant de recevoir l'attention et l'aide des pouvoirs publics et, récemment, un TCM (Van Criecking & coll., 2001).

### **Le développement territorial par le commerce de détail : pour qui ?**

La question des bénéficiaires du développement territorial par le commerce de détail est intéressante. Dans l'enquête sur le commerce de proximité dans les zones urbaines défavorisées en Europe (IP Stratégies, 1999), la question a été posée et il apparaît que les commerçants eux-mêmes représentent 42 % des bénéficiaires des actions, suivis des résidents à concurrence de 38 %. D'autres bénéficiaires sont évidemment ceux qui ont trouvé du travail dans la gestion centre-ville ou dans les rénovations de voirie ou de bâtiment. Du point de vue de l'emploi, le soutien du commerce urbain se justifie parce que ce secteur est un de ceux qui emploient le

plus de travailleurs peu qualifiés, segment affecté d'un haut taux de chômage, et le plus de travailleurs résidant dans la ville, et donc ne contribuant pas à l'augmentation des flux de navetteurs. D'autre part, le commerce traditionnel (urbain) recourt à plus de main-d'œuvre que le commerce moderne (périphérique); la qualité du service (conseil, service après vente) est donc meilleure dans le commerce traditionnel et la concurrence du commerce périphérique ne fait pas que déplacer de l'emploi mais en fait perdre (Marissal & Roelandts, 1999; Moati, 2001; Zander, 1992).

Parmi les préoccupations majeures à prendre en compte, il y a l'accès aisé de tous aux commerces, au moins de base. Les commerces périphériques et les hypermarchés sont fondamentalement orientés vers une clientèle motorisée. Or, certains segments de la population ne le sont pas ou peu: personnes âgées, enfants, catégories sociales défavorisées. Un des arguments de la législation allemande pour défendre le commerce urbain est son accessibilité à tous (Zander, 1992). Le président des vitrines de Nancy racontait, lors d'une conférence à Bruxelles, que la municipalité avait dû soutenir le développement de tournées de commerces de base dans certains quartiers de cette ville en raison de la disparition des commerces sédentaires, dont une clientèle captive non négligeable accédait difficilement aux commerces périphériques.

Les centres-villes étant très fréquentés pour de multiples raisons, les investissements qui y sont faits profitent à de nombreux visiteurs. Cette diversité rend aussi ces investissements rentables en termes d'image.

La revalorisation des centres-villes et autres quartiers commerçants conduit en général à rehausser le standing par la rénovation, ce qui risque de chasser certains commerces et certains habitants au profit d'autres (Van Crielingen & coll., 2001). Ce ne sont alors pas nécessairement les occupants initiaux du quartier qui en profitent. Il faut être très prudent en la matière, d'une part, pour éviter de simplement déplacer des problèmes d'un quartier à l'autre et, d'autre part, parce que le potentiel du commerce de luxe est limité et que sa multiplication n'engendre pas nécessairement la réussite.

Enfin, la rénovation urbaine peut attirer les touristes et encourager un commerce qui leur est destiné. Dans certains centres historiques, ce développement se fait au détriment du commerce de base, au point d'obliger les résidents à s'approvisionner en dehors de la ville. Dans d'autres espaces, la présence touristique aide au contraire au maintien du commerce.

## Conclusions

Le commerce périphérique s'est mis en place dans un contexte de développement des banlieues et de dépeuplement des centres-villes, sous la pression des autres fonctions (bureaux). Ce commerce moderne est efficace, minimise les coûts d'exploitation et les prix et jouit d'un grand succès. Il utilise moins de personnel et donc génère du chômage; il est accessible surtout en voiture et donc génère du trafic, des coûts collectifs et des encombrements. Il est attractif pour les commerçants, comme le montrent les taux de vacance négligeables des centres et parcs commerciaux. Les pouvoirs publics sont intervenus en 1975 par la loi sur le grand commerce qui protège le petit commerce et, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, par la mise en place de cellules de gestion centre-ville et des prises de position régionales contre la poursuite de l'éparpillement du commerce (CPDT, 1999). Cette évolution

d'un arbitrage fédéral vers un soutien local nous semble dans l'air du temps. Dans le contexte post-fordiste actuel, les localisations sont devenues moins cruciales, poussant les pouvoirs publics à investir pour améliorer l'image des lieux et attirer les investissements privés. Un tel comportement ne peut cependant avoir de rentabilité qu'à court terme : la diffusion du concept de gestion centre-ville tend, à terme, à rendre encore une fois tous les lieux comparables, mais à coût plus élevé pour la collectivité (Marissal & Roelandts, 1999). D'autre part, l'arbitrage fédéral semble indispensable : sans les contraintes supplémentaires sur le grand commerce, la gestion centre-ville aurait fort à faire pour contrer le déclin. Or la loi sur le grand commerce fait l'objet de propositions de remaniements, qui vont dans le sens d'assouplissements, de mise sur le même pied des espaces urbains et périphériques, et d'une décision plus locale (Désir, 2002).

Le renouveau d'intérêt pour les centres-villes commence à recevoir un certain intérêt des enseignes, qui lancent des formats plus petits, adaptés à la ville (Mini-Toys, GB-Express). De nouvelles enseignes apparaissent, jouant la carte de la qualité de service et du plaisir d'acheter (Nature & Découvertes, Imaginarium, Visual). Cependant, la gestion centre-ville aurait tort de ne s'appuyer que sur les enseignes, qui ne s'intéressent qu'à certains espaces, et de négliger le petit commerce indépendant. Les initiatives tendant à identifier les types de commerces qui manquent ou qui sont en difficulté et devraient être maintenus, accompagnés de régies foncières ou de sous-location, de démarches vers des écoles formant des professionnels, etc., semblent prometteuses. Une autre piste est d'identifier les spécificités des flux dans le quartier, leurs besoins particuliers, et d'essayer d'y trouver une réponse ; bref, d'encourager des évolutions du type Matongé ou Dansaert. Il faudrait être attentif, dans les opérations de relance, à *ne pas simplement déplacer les problèmes*. Quatre mécanismes contribuent à ce phénomène :

- soutenir certains espaces commerciaux accentue nécessairement la pression concurrentielle sur les espaces voisins non soutenus ;
- la création d'espaces commerciaux neufs accroît aussi la concurrence ;
- les espaces commerciaux neufs ponctionnent l'élite commerciale des quartiers voisins ;
- l'élévation du standing généralement provoquée par la rénovation peut chasser une partie des occupants initiaux vers d'autres quartiers.

La contraction des espaces commerciaux urbains semble inévitable. Les pouvoirs publics devraient la soutenir et interdire tout nouvel éparpillement, si ce n'est pour desservir des espaces résidentiels accédant mal au commerce existant, mais ce critère devrait aussi être pris en compte pour autoriser de nouveaux lotissements.

## Références bibliographiques

- AMCV (2000), *Le guide 2000 des bonnes pratiques en gestion centre-ville*.
- BACHELARD M. (1991), «Les promoteurs de centres commerciaux: stratégies et modes d'intervention en centre-ville», in PALLIER G. & METTON A. (éd.), *Le commerce des centres-villes*, Presses de l'Université de Limoges et du Limousin, p. 251-263.
- BROWET A. (1998), «L'apport de l'approche géographique dans le conseil quotidien aux stratégies du commerce de détail», *Revue belge de géographie*, 121, p. 283-290.
- BUREAU GERARD (2001), *Belgian Retail Index 2001*, 208 p.
- CALONGER J.-L. (1996), *Centre-ville: vers un nouveau type de management?*, Centre PME Charleroi, 90 p.
- CALONGER J.L. et GRIMMEAU J.P. (1998), «La concurrence du centre et de la périphérie dans le commerce de détail», in *13<sup>e</sup> congrès des économistes belges de langue française*, Commission 3, p. 53-58.
- CPDT (1999), *Au cœur de l'Union européenne: cinq projets, des thèmes communs*, Eurorégion, 102 p.
- DENAYER S. (2001), *Les parcs commerciaux en Belgique*, mémoire inédit en sciences économiques, ULB.
- DESIR C. (2002), «La loi sur les implantations commerciales: application et projet de réforme», *Actualité juridique et pratique en matière d'urbanisme commercial*, IFE.
- DESSE R.P. (1998), «La mobilité urbaine, élément de structuration de l'espace commercial», *Revue belge de géographie*, 121, p. 93-100.
- DESSE R.P. (2001), *Le nouveau commerce urbain*, Presses Universitaires de Rennes, 198 p.
- GAUDREAU G. (2001), «Les sociétés de développement commercial, une force économique», communication au colloque *La revitalisation économique des centres urbains*, Mons, 28-29 mai.
- GRIMMEAU J.P. (1997), «L'évolution récente du centre-luxe dans la capitale de l'Europe. Quelques observations sur le jeu des acteurs», in DESSE R.P. (éd.), *Les nouveaux acteurs du commerce et leurs stratégies spatiales*, Collection Commerce et Société, Université de Bretagne occidentale, p. 253-267.
- GRIMMEAU J.P. & WAYENS B. (2000), «Logiques spatiales des enseignes commerciales en Belgique», *Gondola*, 60, p. 20-25.
- GRIMMEAU J.P., VAN HAARE HEIJMEIJER B. & coll. (2000), *Analyse de la dynamique des implantations commerciales en Région de Bruxelles-Capitale*, Rapport inédit pour la région bruxelloise.
- GRIMMEAU J.P., SEGERS N. & WAYENS B. (2002), «L'impact des travaux publics sur le commerce de détail bruxellois», in LESTRADE S. (éd.), *Commerce et requalification des territoires sensibles*, Limoges, (sous presse).
- GRIMMEAU J.P., WAYENS B., ROELANDTS M. & BEYS N. (2002), *Evolution urbanistique et socio-économique du quartier Flagey*, rapport inédit.
- HEALEY & BAKER (1998), *New trends in European retailing – Retail warehousing*, 26 p.
- IP STRATEGIES (1999), *Synthèse des résultats de l'enquête sur la situation du commerce de proximité dans les zones urbaines défavorisées de l'Union européenne et de certains pays de l'Europe centrale et orientale*, Commission européenne, DG XXIII, Série Etudes «Commerce et distribution», n° 27, 28 p.
- JEHIN J.B. (2001), *Influence de la politique des pouvoirs publics en matière d'implantation commerciale sur l'activité en centre-ville. Comparaison Liège, Maastricht et Aix-la-Chapelle*, communication au colloque «Commerce et requalification des territoires sensibles», Limoges, 19-20 octobre.

- LETIST D. (1998), *Comment éviter les embûches dans le cadre de la procédure de demande de permis socio-économique*, « Chaînes de magasins 1998 », IIR, 9 p.
- LEUNIS J. & VANDAMME R. (1997), *Studie van de toepassing van de wet betreffende de handelsvestigingen. Internationale vergelijking van de wetgeving*, onuitgegeven rapport, Ministerie voor economische zaken.
- MARISSAL P. & ROELANDTS M. (1999), « La remétropolisation des activités économiques : conséquences sociales et emploi à Bruxelles », *Revue belge de géographie*, p. 99-114.
- MERENNE-SCHOUMAKER B. (1982), « Méthode d'analyse des localisations commerciales : les apports de l'enquête de terrain », *Annales de géographie*, 506, p. 417-424.
- METTON A. (1998), « Les localisations commerciales centrales : bilan et perspectives pour les villes françaises », *Revue belge de géographie*, 121, p. 71-75.
- MOATI P. (2001), *L'avenir de la grande distribution*, Odile Jacob, 392 p.
- PERFORMERS GROUP (1993), *Les noyaux commerciaux dans la Région bruxelloise*, 174 p. + annexes.
- PRUD'HOMME V. & VANT A. (1985), « L'évolution du centre commerçant de Saint-Etienne », *Revue de géographie de Lyon*, p. 57-76.
- RUES PRINCIPALES (sd.), *Rues principales 1984-1997. L'impact du programme*, 11 p., <http://fondationruesprincipales.qc.ca/resultats.htm>
- SERES (2001), *Le commerce et la ville en Europe. Le droit des implantations commerciales*, colloque, Louvain-la-Neuve, 28-29 septembre 2001.
- VAN CRIEKINGEN M. (1997), « Les nouveaux paysages commerciaux de la gentrification », *Revue belge de géographie*, 121, pp. 109-114.
- VAN CRIEKINGEN M., DECROLY J.M., GUISSSET C. & VERDIN F. (2001), *Itinéraire de la rénovation des quartiers anciens à Bruxelles*, Société royale belge de géographie, 66 p.
- VAN DER HEYDE N P. (1997), « La commercialisation du centre commercial. Facteur critique du succès », *Revue belge de géographie*, 121, p. 229-236.
- VAN HECKE E. (1998), « Actualisation de la hiérarchie urbaine en Belgique », *Bulletin du Crédit communal*, 3, p. 45-76.
- VAN ROMPUY E. (1998), « Het Mercuriusproject en de gevolgen ervan voor uw vestigingsbeleid : toekomstperspectief voor commerciële gehelen in de binensteden », *Chaînes de magasins 1998*, IIR.
- ZANDER P. (1992), « Aménagement commercial et grandes surfaces : les politiques divergentes de la France et de la RFA », *Mosella*, XIX, p. 159-198.
- ZOURIDAKIS A. (1997), *Le tourisme, outil de régénération urbaine ? Le cas de Sheffield*, mémoire inédit en géographie, ULB.

**Notes**

<sup>1</sup> Valeurs observées entre 1997 et 2001-2002 à Bruxelles (Uccle-centre et Ixelles-Flagey); ces valeurs contrastent avec des taux de l'ordre de 5% observés à Namur entre 1967 et 1977 et à Saint-Etienne entre 1971 et 1981. Voir respectivement : Grimmeau, Segers & Wayens, 2002; Grimmeau, Wayens, Roelandts & Beys, 2002; Mérenne-Schoumaker, 1982; Prud'homme & Vant, 1985. Dans les quartiers mis en difficulté par des travaux, le taux annuel de rotation peut atteindre 20%.

<sup>2</sup> Mais il n'y a que 59 unités en place.

<sup>3</sup> Dans une analyse inédite de cinq cents commerces de proximité dans une partie de Schaerbeek et de Saint-Josse, nous retrouvons cependant le même taux de rotation annuel de 10% qu'à Uccle-centre ou Ixelles-Flagey.

<sup>4</sup> Nos calculs selon l'inventaire de la situation existante du PRAS; critère: densité de moins d'une façade commerçante sur trois ou noyaux de moins de vingt commerces.

<sup>5</sup> A notre connaissance, la seule galerie dotée d'un gestionnaire plein temps est la Galerie Saint-Hubert à Bruxelles.

# Habitat et mobilité : vers de nouvelles formes d'ancrage

Françoise NOËL

Traiter de l'habitat et de la mobilité, dans le cadre d'un ouvrage consacré au développement durable des territoires, offre l'opportunité de faire valoir la contribution des recherches menées dans le domaine de la sociologie de la ville et de l'habitat à une réflexion pluridisciplinaire sur le développement territorial. L'habitat constitue en effet un élément structurant majeur du territoire au plan de l'occupation matérielle de celui-ci et de ses agencements, mais aussi du fait que les espaces habités sont, au-delà de leur matérialité, façonnés par des échanges, des interactions, des pratiques sociales et investis de significations. La mobilité, elle, constitue une clé de lecture essentielle pour rendre compte et comprendre les processus sociaux qui influencent l'organisation des territoires. La mobilité n'est pas réduite, dans ce propos, à des questions d'accessibilité et de circulation. Elle est envisagée dans la perspective plus large de la poursuite du processus d'urbanisation, celui-ci étant bien plus qu'un simple mouvement de croissance ou d'extension géographique des villes. Il est aussi à la base de transformations sociales et culturelles profondes qui, notamment, valorisent la capacité à être mobile (Noël, 2000). La mobilité et son extension sont mises en référence par rapport aux valeurs sociales positives qu'elle engendre et qui lui donnent un sens : les valeurs d'autonomie et de liberté qui accompagnent et rendent possible le processus d'individuation, processus situé au cœur de la construction de l'individu contemporain en tant qu'être social.

En sciences humaines, et en particulier pour les sociologues, le territoire est considéré comme un espace finalisé par une action : c'est un espace dont on tire parti et que l'on produit socialement. Le territoire est donc un construit social. Mais c'est aussi le support de pratiques sociales spécifiques qui en retour le caractérisent. L'organisation sociale de l'espace s'effectue donc à double sens : la société organise son espace, mais l'espace en retour organise la société. De ce double mouvement, il

est difficile de préciser celui qui précède l'autre. Il n'y a pas de déterminisme absolu. Comme le souligne Pascal Amphoux, le territoire en soi, comme support objectif imposant sa loi et le territoire pour soi, investi de significations qui lui confèrent une représentation subjective – un territoire « assujetti » – sont dans un rapport de conaturalité. S'interroger sur ce rapport (de connaissance), c'est alors s'interroger sur la territorialité, sur ce qui fait d'un territoire en soi un territoire pour soi (Amphoux, 1984).

Ce préambule suggère que la réflexion sur le développement durable des territoires doit intégrer l'analyse des transformations sociales et culturelles. Celles-ci sont génératrices de pratiques sociales nouvelles, de comportements inédits, de nouvelles formes d'investissements symboliques du territoire qui, même si elles ne sont pas généralisées à l'ensemble du corps social, contribuent à créer de nouvelles formes de territorialités, certains diront de nouveaux ancrages territoriaux ou de nouvelles localités (Bourdin, 2000), qui brouillent, en quelque sorte, les représentations classiques du territoire.

Ainsi en est-il de la ville. Les territoires urbains connaissent des mutations profondes qui se caractérisent par la dilatation et la dédensification. Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, celui des transports rapides et de l'automobile engendrent de nouvelles formes urbaines. Les zones métropolitaines deviennent peu à peu des ensembles distendus, hétérogènes et multipolarisés. Ces nouveaux territoires urbains ressemblent de moins en moins aux formes urbaines précédentes, dont le développement opérait plutôt sous une forme radioconcentrique, dont la densité décroissait du centre vers la périphérie et dont les limites avec la campagne étaient assez nettes. L'extension du développement périurbain a ainsi engendré une nouvelle forme urbaine, composée faut-il le dire surtout de maisons individuelles.

Deux thèses s'affrontent lorsqu'il s'agit de s'interroger sur l'avenir des territoires urbains. Certains voient dans cette évolution la décomposition à terme de la ville : les périphéries urbaines sont des zones informes, des espaces mal définis, chaotiques. Elles vident sélectivement la ville de ses habitants et de ses activités, menacent la cohésion urbaine. Il est vrai que l'étalement métropolitain favorise la fragmentation sociale des territoires, au niveau des logements, des quartiers et des communes (Bassand, 1997). Le périurbain n'est d'ailleurs pas le résultat d'une planification publique volontaire mais celui d'une multitude de choix individuels qui constitueraient autant d'erreurs individuelles (Sauvez, 2002). Il s'agit donc *in fine* d'un mauvais choix collectif.

Pour d'autres, on assiste plutôt à la constitution d'une nouvelle réalité urbaine, d'une ville en recomposition où naissent de nouvelles polarités et de nouvelles formes de sociabilité. Le développement urbain périphérique n'est qu'une des composantes de l'agglomération. Certains auteurs voient dans ces territoires périurbains la ville émergente (Challas, 1997). Le concept d'*Edge City* aux Etats-Unis illustre aussi la naissance de nouveaux pôles urbains qui s'affirment avec force depuis les années quatre-vingt. Ces pôles concurrencent fortement les villes centres au plan économique. Ils remettent en cause la notion de ville et rendent inopérante une appréhension de la métropole en termes centre/périphérie. On assiste ainsi peu à peu à la constitution de petites villes, bénéficiant d'un environnement calme, verdoyant, bien équipées où

résident et travaillent des cadres aisés. Certes, la problématique d'*Edge City* n'est pas transposable au contexte européen, notamment pour des raisons institutionnelles et politiques (Bourdin, 2000). Elle résulte en effet d'une volonté collective réalisée par des acteurs politiques alors que le périurbain européen, au contraire, est plus largement le résultat de choix individuels de localisation résidentielle des ménages et des entreprises. Nonobstant ce fait, le périurbain apparaît comme un espace complexe dans lequel se construisent de nouvelles formes de la localité. Mais à bien des égards, il reste encore une *terra incognita*. Au niveau de la recherche, l'attrait pour la périphérie est interprété en général à partir des possibilités qu'elle offre de développer un habitat unifamilial de type pavillonnaire (Raymond & Haumont, 1966) et d'une recherche de proximité avec la nature. Au-delà de cela, on sait peu sur ce qui caractérise les comportements des périurbains et l'on méconnaît les réseaux et les alliances qui contribuent à structurer la société périurbaine. Il est donc difficile aujourd'hui de débattre sur ce qui se passe effectivement dans le périurbain et il est nécessaire que la recherche scientifique puisse contribuer à alimenter ce débat. Dans cette optique, des recherches déjà entamées sur le périurbain bruxellois s'attachent, par exemple, à cerner la constitution de polarités nouvelles dans le triangle Ottignies – Wavre – Louvain-la-Neuve. Ces travaux esquissent les processus de constitution d'une localité qui s'organiserait à partir de deux axes de mobilité, une ligne de chemin de fer et une autoroute, localité qui maintient toutefois un lien avec Bruxelles, la ville centre.

Ces deux thèses focalisent le débat sur l'alternative entre *ville compacte* et *ville diffuse*. Ce débat est très sensible parce qu'il touche à des préoccupations légitimes dans l'ordre du développement durable des territoires telles que le gaspillage des ressources foncières et les problèmes engendrés par la circulation automobile, mais aussi parce qu'il heurte, chez les défenseurs de la ville compacte, des représentations fortement ancrées de la ville européenne. A ce propos, certains chercheurs n'hésitent pas à affirmer que la thématique dominante du modèle de la ville européenne risque d'enliser ce débat, de le stériliser en enfermant la réflexion dans des cadres de représentations de la ville qui empêcheraient de voir objectivement ce qui se passe. L'alternative entre ville compacte et ville diffuse est-elle une bonne question? La durabilité des villes passe-t-elle par le maintien du modèle de la ville européenne comme le suggèrent avec force les instances européennes?

Nombreux sont les chercheurs qui s'attachent à démontrer que les fondements du modèle de la ville européenne – ville compacte, dense, délimitée par rapport à la campagne, composée de quartiers multifonctionnels et multisociaux – ne sont plus ceux qui caractérisent les formes urbaines contemporaines. Le développement de la mobilité a, en effet, considérablement modifié le rapport de la société à l'espace. Jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le territoire habituel des citadins des grandes villes est constitué des espaces parcourus à pied, à partir du domicile. La mobilité piétonne permettait à la majorité de la population de satisfaire les principaux aspects de sa vie quotidienne. Un changement de lieu de travail s'accompagnait en général d'un changement de domicile. Certes, l'avènement des transports publics – le tram notamment – a permis une évolution importante de la mobilité urbaine, rendant possible, par exemple, le développement en centre-ville des grands magasins et élargissant les choix des

ménages en termes d'espace-temps. Toutefois, ce mode de déplacement restait limité à de courtes distances et souvent combiné au déplacement piéton. De fait, c'est surtout le développement progressif de l'automobile qui a favorisé la diffusion de l'urbain. Outre que celle-ci a ouvert à chacun un vaste espace d'arbitrage en matière de localisation et d'enracinement résidentiel (Orfeuill, 1995), elle a aussi pour caractéristique d'être un mode de transport « souple », c'est-à-dire individuellement appropriable (Rémy, 2000). Elle offre donc une plus grande élasticité et des marges de manœuvres plus larges dans l'organisation du mode de vie des ménages, même si elle reste un moyen de transport coûteux et discriminatoire. Les modalités de construction des territoires du quotidien ne dépendent plus du déplacement piéton et la densité des interactions, qui constitue incontestablement une caractéristique de la ville, ne dépend plus uniquement de la proximité physique. Ainsi, dans le modèle de la ville européenne évoqué précédemment, la densité apparaît comme une caractéristique majeure dans la mesure où elle repose sur l'hypothèse implicite que la proximité physique favorise la proximité sociale en général et les contacts en face à face en particulier. En produisant des villes plus denses, non seulement on épargnerait la nature, mais on favoriserait les relations sociales et la citoyenneté (Ascher, 2001). Or, le postulat qui consiste à penser que la proximité favorise la relation est largement contredit par des études devenues classiques en sociologie (Chamboderon & Lemaire, 1970 ; Grafmeyer, 1999). Dans de nombreuses situations, la proximité crée un sentiment de promiscuité et de rejet. Le quartier n'est plus le lieu privilégié de la socialisation et du développement de la sociabilité. Cela ne signifie pas que le quartier n'a plus d'importance mais qu'il fait l'objet de modalités d'ancrage très variables. On trouve des quartiers où la vie locale est intense et qui constituent une composante importante de l'identité sociale de leurs habitants, d'autres qui sont purement instrumentalisés. Certains se caractérisent par des formes communautaires, dans d'autres, les relations se caractérisent seulement par des rapports de reconnaissance limités au « bonjour-bonsoir ». Dans les quartiers d'habitation placés sous le signe de la marginalisation sociale et spatiale, les tensions entre voisins peuvent être fortes. Ici, le voisin renvoie et renforce l'image négative de soi. La proximité spatiale – qui se double dans ce cas d'une proximité sociale – engendre des sentiments de promiscuité plutôt que d'appartenance positive à une même communauté. Le quartier est alors vécu comme un territoire de relégation et comme une forme de stigmatisation, et ce d'autant plus fortement qu'il est impossible de le quitter (Grafmeyer, 1999).

D'une manière générale, les recherches montrent que même si les habitants expriment une volonté formelle de vie communautaire, ils expriment toujours aussi la volonté de couper leur vie personnelle et familiale de toutes les relations sociales pouvant aggraver le désir d'individualisme (Bassand, 1997).

La sociabilité est donc de moins en moins circonscrite autour de lieux fixes. Les relations prennent la forme de réseaux larges et ouverts qui se construisent de façon déterritorialisée, loin de la résidence (Dard & Kaufmann, 1995). Le territoire du quotidien devient un territoire discontinu, favorisant le développement d'appartenances multiples. Ces appartenances multiples développent des lieux flexibles, mobiles, ouverts et favorisent la diversification des entités locales. Celles-ci peuvent se constituer notamment à partir d'une recherche de l'« entre soi » (quartiers

gays, organisation de l'espace et de services pour personnes âgées, quartiers ethniques, quartiers de propriétaires défendant un patrimoine commun), territoires que l'on ne peut qualifier de relégation si l'on peut en sortir quand on ne s'y reconnaît plus (Bourdin, 2000).

Sur le plan de l'habiter, on pourrait schématiser l'évolution de la manière suivante. Le schéma classique de l'habiter triangulaire a été longtemps constitué de trois pôles plus ou moins fixes : le logement, le lieu professionnel et les lieux de loisirs et de sociabilité. Les transformations sociales et économiques actuelles n'ont pas changé l'importance de ce triangle mais elles en modifient la forme. Elles favorisent l'apparition d'un habiter triangulaire mouvant et éclaté, l'« habiter multiple », avec des processus de concentration et d'éclatement. Cet habiter se différencie du précédent par l'importance qu'y prennent les mobilités. Il se constitue par la juxtaposition de trois réseaux : celui créé par les mobilités et les activités professionnelles, celui formé par les mobilités et les contacts avec les amis ou la famille proche, celui constitué par les mobilités et les activités de loisirs et les autres formes de sociabilité. Il se caractérise aussi par la rupture entre fonction et lieu : une même activité pouvant être éclatée et dispersée dans un réseau de lieux (Debaise & Zitouni, 2001).

Qu'en est-il du logement proprement dit dans la recomposition de ces territoires du quotidien ? La mobilité ne relativise pas l'importance du logement. Au contraire, dans cette nouvelle configuration, le logement constitue le point fixe à partir duquel s'organisent les différents réseaux de la vie quotidienne. Il constitue un des pôles de la métropole et la mobilité permet de stabiliser la résidence. Il est possible de changer d'emploi sans déménager pour autant. Le choix du logement devient un critère important de localisation résidentielle au détriment du lieu de travail. Ce choix est de plus en plus guidé par des préférences pour un certain mode d'habitat (périphérique/urbain, ...), pour un espace social et symbolique (*type de quartier, ambiance, esthétique, ...*), pour des lieux accessibles à d'autres activités et équipements, etc. Il fait aussi l'objet, de ce fait, d'investissements importants de la part des ménages (la « culture de la maison »).

Le modèle de la maison individuelle est à cet égard le modèle le plus valorisé socialement. La maison permet un degré élevé et contrôlé de l'intimité, une grande diversité de formes de sociabilités inter- et intra-familiales et de multiples possibilités d'appropriation. C'est un habitat flexible, évolutif, élastique, parfaitement adapté au processus d'individuation. Le logement individuel permet de constituer un « chez soi » beaucoup plus que le logement en immeuble collectif, la valorisation du « chez soi » étant un trait majeur de la société contemporaine : il marque la limite entre le public et le privé, il est le lieu de l'autonomie et du pouvoir-faire. On voit combien la préférence de nombre de ménages pour un habitat individuel en périphérie des villes repose sur des valeurs devenues essentielles. Cette préférence est d'autant plus réalisable que les moyens de transport se sont améliorés et que les politiques de logement n'ont cessé depuis le début du siècle de favoriser l'accès à la propriété du logement.

La mobilité contribue donc largement à redéfinir les territoires, y compris le(s) territoire(s) de l'habiter. Elle constitue une ressource importante pour le plein déploiement du processus d'individuation. S'inscrivant dans la vie quotidienne, elle influence considérablement les espaces résidentiels.

Ceci tend à faire penser qu'au travers de la transformation apparemment chaotique des territoires urbains, une cohérence sociale cherche à s'exprimer. De nouvelles logiques spatiales s'imposent peu à peu.

Toutefois, si la mobilité et les progrès de la vitesse permettent aux habitants d'accroître la taille de leur niche écologique, les conséquences collectives sont préoccupantes pour l'avenir des territoires urbains, non seulement en termes environnementaux mais aussi en termes d'inégalités sociales. Il faut donc trouver les moyens de réguler ces nouvelles configurations spatiales. Quelques pistes peuvent être esquissées. Tout d'abord, il paraît essentiel de pouvoir articuler plus étroitement la politique de logement et la politique d'aménagement du territoire. Alors que les objectifs de développement durable visent, notamment, à freiner le gaspillage des ressources foncières et que les politiques urbaines tentent de lutter contre la périurbanisation excessive des villes, pourquoi continuer à favoriser le modèle d'habitat qui a été un des principaux facteurs de celle-ci? Sans doute la politique du logement ne doit-elle pas être laissée entièrement aux mains des acteurs locaux. Le périurbain n'est pas une forme urbaine isolable, il est une composante des agglomérations urbaines, les interdépendances entre les deux sont très fortes. Marc Sauvez, dans son rapport au ministre de l'Environnement français sur le développement durable de la ville, insiste sur le fait que c'est au niveau de l'agglomération que les ménages font des arbitrages entre leur budget et leur aspiration à un mode de vie. Ceci remet en cause les modes d'action sectorielle, consistant notamment à fournir des produits-logements sans stratégie urbaine (Sauvez, 2001).

S'il s'agit de vouloir concurrencer l'habitat individuel en périphérie, des offres de substitution ciblées devraient être expérimentées dans la ville. Une réflexion sur les possibilités de créer du chez-soi dans l'habitat urbain, en particulier en immeubles collectifs, mérite d'être entreprise. Elle concerne tant la conception même des logements que leur rapport à l'espace public et aux services. Si l'habiter multiple est la forme qui permet le mieux de combiner l'utilisation sélective de services dispersés dans l'habitat, il reste que l'habitat implique de la fixité. Il faut donc aussi favoriser les souhaits de service de voisinage, y compris dans les espaces résidentiels périphériques. Il s'agirait en quelque sorte d'étendre le droit à la ville aux populations qui vivent dans ces espaces nouveaux.

Etant donné que la mobilité n'est pas la cause de la métropolisation mais qu'elle en est le principe même, les populations qui n'ont pas accès aux degrés de liberté qu'elle offre se trouvent dans une situation très inégalitaire par rapport aux autres. L'habiter en réseau n'est pas universellement partagé. Les groupes sociaux dont les modes de vie et les pratiques de mobilité ne permettent pas de se raccrocher à des pôles de communication risquent de se trouver en situation d'exclusion par rapport aux autres. Il importe donc aussi de satisfaire le droit à la mobilité choisie pour ces populations-là.

## Références bibliographiques

- AMPHOUX P. (1984), «Territoire occulte et architecture connotative», *Revue de l'Institut de Sociologie*, 3-4, Bruxelles, p. 507-541.
- ASCHER F. (1995), *Métapolis*, Paris, Editions Odile Jacob.
- ASCHER F. (2001), «La nouvelle métropolisation: McDO, les TIC et le mythe de la ville européenne», in MERCURE D. (dir.), *Une société-monde? Les dynamiques sociales de la mondialisation*, De Boeck Université.
- BASSAND M. (1997), *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- BEAUREGARD R.A. (1995), «Edge city: peripheralizing their center», *Urban Geography*, 16 (8), novembre-décembre 1995, p. 708-721.
- BOURDIN A. (2000), *La question locale*, Paris, PUF.
- CHALLAS Y. (1997), «Les figures de la ville émergente», in CHALLAS Y., DUBOIS-TAINE G. (éd.), *La ville émergente*, Paris, Editions de l'Aube.
- CHAMBODERON J.-C., LEMAIRE M. (1970), «Proximité spatiale et distance sociale: les grands ensembles et leur peuplement», *Revue française de sociologie*, Paris, vol. XI, p. 3-33.
- DARD P., KAUFMANN J.-C. (1995), «Echanges et services», in ASCHER F. (coord.), *Le logement en questions*, Paris, Editions de l'Aube, p. 41-68.
- DEBAISE D., ZITOUNI B. (2001), «Mobilités: le territoire et l'aménagement en question», in CPDT, *Rapport final de la subvention 2000, Thème 1.1: prospective démographique et logement*, ULB (GUIDE), UCL (CREAT-GEDAP), p. 210 et s.
- GRAFMEYER Y. (1999), «La coexistence en milieu urbain: échanges, conflits, transaction», *Recherches sociologiques*, vol. XXX, 1, p. 157-175.
- NOËL F. (2000), «La mobilité résidentielle des ménages», *Le logement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Région wallonne, DGATLP, p. 139-147.
- ORFEUIL J.-P. (1995), «Mobilité: les territoires du quotidien», in ASCHER F. (coord.), *Le logement en questions*, Paris, Editions de l'Aube, p. 171-188.
- RAYMOND H. et M.-G., HAUMOND N. et A. (1966), *L'habitat pavillonnaire*, Paris, CRU.
- REMY J. (2000), «Métropolisation et diffusion de l'urbain: les ambiguïtés de la mobilité», in BONNET M., DESJEU D. (dir.), *Les territoires de la mobilité*, Paris, PUF, p. 171-188.
- REMY J. (2001), «Ville visible, ville invisible: un réseau aréolaire?», communication au séminaire international *Piccole Città Nelle Città*, Université La Sapienza, Département d'Architecture et d'Urbanisme, Rome.
- SAUVEZ M. (2001), *La ville et l'enjeu du «développement durable»*, Rapport au ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Paris, La documentation française.



# Marché intérieur et développement durable

## La libéralisation dans le secteur des transports publics urbains

Lucy SWAN et Jacques REY

### **Développement durable et promotion du marché intérieur**

L'évolution de l'Union européenne au cours des dernières décennies est caractérisée, d'un côté, par une attention accrue aux problèmes environnementaux et l'émergence d'une véritable réflexion sur la nécessité que le développement de l'Union soit « durable » et, de l'autre, par l'achèvement du marché intérieur et l'élimination progressive de tous les obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Or, ces deux tendances semblent parfois incompatibles : la politique du marché intérieur vise avant tout la croissance économique et les objectifs du développement durable tendent à soumettre cette croissance à des exigences de protection de l'environnement et de cohésion sociale.

Si le traité d'Amsterdam, signé en 1997, a marqué une avancée en matière d'intégration des exigences de protection de l'environnement dans les différentes politiques de l'Union, la Commission européenne et le Conseil des ministres sont encore loin d'avoir remis en cause les principes et objectifs du marché intérieur.

Or, depuis la relance des objectifs de base de l'Union fondés sur les quatre libertés de circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, réalisée par l'Acte unique en 1985, les conflits entre la politique visant l'achèvement du marché intérieur et les objectifs de protection de l'environnement et de promotion du développement durable sont apparus de plus en plus fréquemment.

Ce texte proposera des pistes de réflexion sur cette problématique. Nous aborderons ainsi tout d'abord les textes européens qui l'envisagent de façon générale. Ensuite, nous examinerons un cas concret, celui des transports publics urbains, qui fait l'objet d'une proposition visant à libéraliser le secteur dans le cadre du marché intérieur. Nous passerons aussi en revue des affaires touchant à cette question, qui ont été portées devant la Cour de justice des Communautés européennes. Nous traiterons

en particulier les conflits résultant des politiques européennes qui apparaissent au niveau local : les collectivités locales sont responsables de la mise en œuvre d'une partie très importante de la législation européenne en matière d'environnement et ont un rôle très important à jouer dans la promotion du développement durable. Elles contribuent ainsi à atteindre les objectifs fixés en termes de développement durable au niveau européen. Or la politique du marché intérieur touche aussi les collectivités locales, à travers les directives sur les marchés publics et la libéralisation des services publics en particulier et a tendance parfois à amoindrir les efforts qu'elles entreprennent en faveur du développement durable.

L'examen des législations européennes et de la jurisprudence de la Cour de justice relève que des conflits entre la politique du marché intérieur et les objectifs de protection de l'environnement et de développement durable apparaissent dans plusieurs domaines touchés par cette politique.

On peut citer en particulier les domaines suivants, pour lesquels le nombre croissant d'affaires portées devant la Cour de justice reflète cette incohérence entre les politiques communautaires.

Un des premiers domaines concerne la libre circulation des biens et la possibilité pour un Etat membre d'interdire l'importation d'un produit si celui-ci risque d'être préjudiciable au niveau de protection de l'environnement fixé dans cet Etat. La Commission a souvent remis en question ces restrictions au nom de l'objectif du marché intérieur et de l'élimination de tout obstacle à la libre circulation au sein de la Communauté, en formant des recours auprès de la Cour de justice. Celle-ci a cependant tendu à soutenir les actions restrictives des Etats membres si celles-ci étaient justifiées par des préoccupations environnementales, en faisant valoir que les obstacles à la libre circulation intracommunautaire devaient être acceptés pour satisfaire aux exigences et objectifs essentiels de la Communauté, la protection de l'environnement faisant partie de ces exigences essentielles.

La problématique des déchets et de leur élimination est aussi de première importance dans le conflit entre marché intérieur et environnement. La Commission plaide en effet pour davantage de libre circulation et moins de restriction au niveau national en ce qui concerne les mouvements de déchets. Or l'un des principes fondamentaux relatif à la gestion des déchets est le principe de proximité, selon lequel les déchets doivent être traités aussi près que possible de leur lieu de production. Une affaire est actuellement devant la Cour de justice <sup>1</sup>, concernant la qualification des opérations de traitement des déchets comme étant de valorisation ou au contraire d'élimination. La Commission maintient que si des déchets peuvent être incinérés, avec récupération d'énergie, même à un niveau très faible, ils doivent être considérés comme étant valorisables et donc pouvant circuler à l'intérieur de la Communauté avec très peu de restrictions. Or, l'incinération de déchets urbains avec valorisation de l'énergie est la méthode principale utilisée pour éliminer de tels déchets dans bon nombre d'Etats membres.

Quant aux aides d'Etat en matière d'environnement, bien qu'elles puissent permettre de promouvoir certains types de production plus favorables à l'environnement, tels que les énergies renouvelables, elles peuvent être considérées comme des entraves à la concurrence et donc être interdites par le traité.

La position de la Commission sur les marchés publics, dont les règles sont en cours de révision <sup>2</sup>, semble aussi refléter une contradiction avec les objectifs du développement durable, puisqu'elle maintient que ces marchés doivent présenter un avantage économique direct pour l'autorité adjudicatrice. Or cette nécessité réduit la possibilité pour les autorités publiques, et en particulier les collectivités territoriales responsables en très grande partie des achats publics, de tenir compte de facteurs liés à l'avantage pour la collectivité dans son ensemble d'un produit ou service. Cela n'est pas conforme avec l'approche de l'agenda local 21, une action que la Commission promeut par ailleurs auprès des collectivités locales depuis plusieurs années.

Au niveau des collectivités locales, les incohérences se font aussi sentir dans les services d'intérêt général, qui sont de plus en plus visés par des actions de libéralisation dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur. Au cours des dernières années, la politique du marché intérieur a en effet été le moteur d'un processus de libéralisation des services publics, et tout particulièrement dans des domaines présentant des enjeux importants en termes d'environnement tels que ceux de l'énergie et des transports, et ce sans entreprendre une véritable analyse d'impact en termes environnementaux et de développement durable.

La question des services d'intérêt général, et en particulier de la place qu'ils doivent occuper dans les traités, est aujourd'hui au cœur des débats de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Les collectivités locales, qui le plus souvent fournissent ces services aux citoyens, souhaiteraient que le rôle des services d'intérêt général soit non seulement reconnu dans le traité ou dans la future constitution, comme il l'est dans le traité actuel (article 16, TCE), mais garanti juridiquement, de façon à ce que les actions législatives de l'Union européenne ayant pour objet la libéralisation de certains secteurs ne se fassent pas seulement au nom de la liberté d'établissement et de la libre circulation des services, et donc au seul profit des entreprises, mais que les préoccupations d'ordre social et environnemental de la mission de service public soient aussi prises en compte.

Avant d'aborder un exemple concret (la proposition récente de la Commission de libéraliser le secteur des transports publics urbains), nous allons voir dans quelle mesure les institutions ont fait preuve d'incohérence entre leurs politiques et les objectifs de développement durable.

Si, nous l'avons vu, les conflits entre marché intérieur et environnement ne sont apparus que depuis le milieu des années quatre-vingt, avec l'impulsion donnée par l'Acte unique à l'achèvement du marché intérieur, c'est aussi parce que cette époque a marqué la naissance d'une véritable politique communautaire de l'environnement en tant que telle. Une politique qui jusque-là n'était qu'une simple conséquence de la nécessité d'harmoniser les normes nationales dans le cadre du marché commun.

Depuis, cette politique s'est renforcée de plus en plus avec chaque réforme des traités et a été complétée par l'inclusion du développement durable dans les missions de la Communauté avec le traité de Maastricht en 1992, accentuant ainsi les conflits existants.

Le traité d'Amsterdam en 1997 a été le premier à aborder le problème, en ajoutant un nouvel article, qui stipule que «les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions

de la Communauté (...) en particulier afin de promouvoir le développement durable» (article 6, TCE). La protection de l'environnement ne devrait plus se faire seulement de façon directe à travers la politique de l'environnement mais aussi de façon indirecte à travers toutes les politiques de l'Union.

La signature du traité d'Amsterdam a donc été le point de départ d'une réflexion plus profonde des institutions européennes, sur la façon de rendre les politiques communautaires plus cohérentes avec les exigences de protection de l'environnement. Le Conseil européen de Cardiff, en 1998, a ainsi lancé un processus visant à encourager les différentes formations du Conseil à mettre au point des stratégies afin d'intégrer les considérations environnementales dans leurs politiques et de proposer des mécanismes fondés sur des indicateurs pour pouvoir évaluer les progrès accomplis <sup>3</sup>. Dans ce processus, désormais complété par une stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable adoptée au sommet de Göteborg en 2001 <sup>3 bis</sup>, examinons de plus près deux documents institutionnels qui résument assez bien l'étendue de la réflexion sur la question de l'intégration entre marché intérieur et environnement: la communication de la Commission sur le marché intérieur et l'environnement de 1999 <sup>4</sup> et la stratégie du Conseil Marché intérieur relative à l'intégration de la protection de l'environnement et du développement durable dans la politique du marché intérieur <sup>5</sup>, adoptée en 2001.

Si ces documents reconnaissent l'existence de conflits potentiels entre les objectifs des deux politiques, ils ne remettent pas en cause les principes du marché intérieur et indiquent au contraire que la réalisation complète du marché unique permettra de résoudre bon nombre de problèmes. Certaines questions sont cependant abordées de façon plus approfondie.

Dans sa communication, la Commission reconnaît que la libéralisation du secteur de l'énergie pourrait freiner le développement d'énergies renouvelables. Cependant, elle souligne que ces effets négatifs pourront être compensés par des mesures complémentaires. En matière de libéralisation des transports, la Commission affirme au contraire que cela constituera un pas en avant vers le développement durable. En ce qui concerne les marchés publics, qui représentent près de 14% du PIB de l'Union européenne, la Commission affirme que les règles actuellement en vigueur permettent la prise en compte de la protection de l'environnement dans les marchés. Notons cependant que la proposition de la Commission de réformer ces règles <sup>6</sup>, publiée en mai 2000, s'avère plus restrictive en matière d'intégration des préoccupations environnementales que les règles en vigueur.

Des éléments plus spécifiques de la problématique de la relation entre marché intérieur et environnement, tels que la question des aides d'Etat, ont aussi fait l'objet de rapports ou de communications de la Commission. La réflexion sur les aides d'Etat pour la protection de l'environnement, qui a fait l'objet d'une communication de la Commission en 2001 <sup>7</sup>, semble avoir le plus développé la notion d'intégration des préoccupations environnementales, en indiquant que des aides peuvent être admises lorsqu'elles constituent un incitant pour atteindre un niveau de protection plus élevé que le niveau requis par les normes communautaires.

Récemment, la Commission a aussi fait une proposition qui pourrait constituer une avancée considérable en matière d'intégration de considérations environnementales

dans les autres politiques : il s'agirait d'introduire l'analyse d'impact en terme de développement durable en tant qu'instrument permettant d'assurer la qualité et la cohérence des politiques <sup>8</sup>. La Commission prévoit que cet instrument, qui devrait être appliqué à toutes les initiatives importantes, sera totalement opérationnel en 2004-2005.

Reste que la volonté d'intégration des préoccupations environnementales dans la politique du marché intérieur ne se traduit pas encore, dans l'ensemble, par des propositions et actions concrètes.

Soulignons aussi que si la cohérence entre les politiques en faveur du développement durable s'est accrue, les engagements envers des objectifs quantifiables en faveur du développement durable sont en recul. Ce recul apparaît particulièrement lorsque l'on compare les derniers programmes d'action de la Communauté en matière d'environnement. Alors que le cinquième programme d'action <sup>9</sup> rattachait des objectifs quantifiables et des dates cibles aux actions qu'il prévoyait, le sixième programme <sup>10</sup> se borne à fixer des objectifs qui ne sont ni quantifiables ni rattachés à des dates butoirs. Il adopte cependant, semble-t-il, une approche plus globale et stratégique ; il intègre plus clairement d'autres préoccupations, comme la santé, et met l'accent sur la nécessité d'intégrer la protection de l'environnement dans les autres politiques communautaires.

### **La nécessité de promouvoir les transports publics urbains**

Pour tenter de replacer la problématique de l'intégration entre environnement et marché intérieur dans un contexte concret, nous analyserons plus en détail la libéralisation des transports publics urbains. En effet, la Commission a récemment mis sur la table une proposition de règlement visant à libéraliser le secteur <sup>11</sup> dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, en imposant aux collectivités locales en particulier le recours aux *appels d'offres pour la gestion de leur système de transport public*.

Or, les transports sont un enjeu très important en matière d'environnement et de développement durable, particulièrement en milieu urbain. Nous examinerons donc le contexte, les motivations et l'impact possible d'un tel règlement. En effet, les transports sont responsables pour une grande part des émissions de polluants dans l'atmosphère et constituent l'un des enjeux majeurs de l'engagement de l'Union européenne, dans le cadre de l'accord de Kyoto, de réduire l'ensemble de ses émissions de gaz à effet de serre.

Dans ce secteur, les coûts à charge de l'utilisateur ne tiennent pas compte des coûts externes affectant la société. Selon un rapport du Conseil de l'Europe <sup>12</sup>, les coûts externes des transports (en ce compris les coûts des accidents et de la congestion, mais à l'exclusion des effets du changement climatique) représentent approximativement 5% du produit national brut des pays de l'OCDE. D'après le rapport de la Commission européenne «La voie de la mobilité durable – Réduire les coûts externes des transports», d'avril 2000, les coûts externes environnementaux, hors congestion, des transports en Europe atteindraient 530 milliards d'euros en 1995, soit 7,8% du PIB de l'Union européenne. La pollution atmosphérique et les changements climatiques représenteraient 48% de ces coûts externes <sup>13</sup>.

Dans le cadre du protocole de Kyoto, l'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8% par rapport à leur niveau de 1990 d'ici à 2010. Or, en 1998, la consommation énergétique des transports représentait 28% des émissions de CO<sub>2</sub>, le principal gaz à effet de serre. Si rien n'est entrepris pour renverser la tendance de la croissance du trafic, les émissions de CO<sub>2</sub> dues aux transports devraient encore augmenter d'environ 50% entre 1990 et 2010. On le voit, les transports sont un des secteurs de l'économie dont l'impact aussi bien sur le développement économique que sur l'environnement est énorme. Il est au cœur de la problématique du développement durable.

Par ailleurs, ces problèmes sont primordiaux en zone urbaine, où les transports motorisés individuels représentent un problème majeur en termes d'émissions, et donc de contribution aux changements climatiques, et un risque important pour la santé publique, mais aussi en terme de congestion, de bruit et d'insécurité. Ils figurent désormais à l'agenda des décideurs locaux, qui sont tenus de répondre aux problèmes de congestion, de pollution et de diminution de la qualité de la vie en ville.

Ce qui leur impose de prendre en compte à la fois les conséquences de politiques urbaines qui ont encouragé l'utilisation de la voiture tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, et les besoins toujours croissants de mobilité, indispensables au bien-être et au développement économique de la ville.

Une des principales mesures à prendre est de développer les transports publics : ils sont globalement moins polluants, plus accessibles et occupent moins d'espace que les voitures. Ils jouent, par ailleurs, un rôle social très important en offrant une mobilité et un accès aux équipements de la ville pour tous.

Mais, pour renverser la tendance en matière de mobilité urbaine, il faudra aussi envisager des mesures coordonnées relatives à la planification urbaine et à l'aménagement du territoire, la promotion des modes non motorisés, des mesures restrictives en particulier par rapport à l'accès au centre ville et à la possibilité de stationner, des campagnes de sensibilisation des citoyens, etc. Par ailleurs, dans une perspective de développement durable, les améliorations à apporter aux transports publics doivent non seulement porter sur la qualité du service offert au citoyen, mais aussi sur la qualité et la performance environnementale des équipements. En effet, «les transports publics urbains doivent être irréprochables en matière de respect de l'environnement. Au-delà de l'enjeu de rééquilibrage des déplacements en faveur de modes effectivement écologiques, cette dimension a une valeur hautement symbolique» (Duchezeau, 2000, p. 224).

Il est aussi très important d'assurer une forte intégration entre les différents modes de transports publics (bus, métro, tram, taxi, etc.), de façon à offrir au public un service plus attractif et plus facile à utiliser. Une telle intégration doit se faire au niveau physique, tarifaire et logique, c'est-à-dire que les différents modes doivent former un tout homogène.

Dans quelle mesure les autorités publiques peuvent-elles concrétiser de telles approches intégrées si le service de transport public est libéralisé ? Certes, dans le cas de la concurrence régulée à travers les appels d'offres, l'autorité a le pouvoir d'imposer une certaine qualité de service dans la formulation du contrat (avec certaines limites, en particulier dans le cadre des directives sur les marchés publics), mais les conditions

de gestion du service, et en particulier de sa qualité, resteront plus ou moins figées pendant toute la durée du contrat, qui peut dépasser huit ans pour les services de bus. Par conséquent les pouvoirs des autorités locales, en termes d'amélioration du service, seront amoindris. Il existe cependant des villes, en particulier au Danemark, qui ont introduit des systèmes d'amélioration continue de la qualité. Comment donc articuler cet éloignement du secteur public de la gestion des transports en commun avec la nécessité de prise en main globale de la problématique urbaine par la collectivité de façon à apporter une véritable réponse au problème de la mobilité urbaine dans le contexte du développement durable ?

### **Environnement et libéralisation des transports publics urbains**

Examinons à présent les bases et les conséquences possibles de la proposition de la Commission de libéraliser le secteur.

Soulignons tout d'abord que l'Union européenne n'a pas de compétences directes en matière de transports urbains en vertu du principe de subsidiarité. Cependant, vu l'ampleur des problèmes liés à ces transports, le récent *Livre blanc sur les transports*<sup>14</sup>, note : « même si le transport urbain relève avant tout de la compétence des autorités nationales et locales, et ce en vertu du principe de subsidiarité, on ne peut ignorer les maux qui affligent le transport en zone urbaine et qui entraînent une détérioration de la qualité de la vie ». L'Union européenne a donc lancé plusieurs initiatives non législatives, notamment pour encourager l'échange d'expériences et le « *benchmarking* » entre les villes européennes et pour encourager la recherche et l'innovation dans le domaine des transports publics urbains.

La problématique des transports figure en outre au premier plan de la stratégie pour le développement durable de l'Union européenne, laquelle identifie comme action prioritaire que « la politique commune des transports devrait s'occuper des problèmes croissants d'encombrements routiers et de pollution et encourager le recours à des modes de transports moins polluants »<sup>15</sup>. Par ailleurs, elle souligne la nécessité d'« encourager les initiatives locales visant à résoudre les problèmes rencontrés en milieu urbain ; formuler des recommandations en matière de stratégies intégrées de développement des zones urbaines et environnementalement sensibles »<sup>16</sup>.

Les services de transports publics urbains se voient cependant appliquer les dispositions du traité, en tant que services d'intérêt général, en particulier celles relatives à la concurrence, « dans la limite où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie » (article 86, TCE). Par ailleurs, pour ce qui est des aides d'Etat, le secteur des transports dispose d'une dérogation spécifique aux dispositions du traité en la matière (article 87, TCE) pour les aides qui répondent aux besoins de coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public (article 73, TCE).

La proposition de règlement de la Commission, adoptée en juillet 2000, prend donc pour base ces dispositions et est motivée par la nécessité d'actualiser le cadre juridique communautaire pour garantir le développement ultérieur de la concurrence dans la fourniture de services de transports publics de voyageurs et de tenir compte des nouvelles dispositions législatives prises par les Etats membres pour réguler la

fourniture de services de transports publics de voyageurs. Elle se base donc sur la nécessité d'harmoniser les règles régissant la fourniture de services de transports publics dans les Etats membres de façon à ce que tous les opérateurs puissent avoir accès au marché des transports publics à travers l'Union et vise la libéralisation du secteur à travers une concurrence « régulée », et donc soumise à des appels d'offres.

Il est intéressant de noter que cette proposition n'a pas fait l'objet d'une évaluation de son impact possible en termes de développement durable. Cela dit, la Commission maintient que le règlement permettra d'améliorer l'efficacité des transports publics et contribuera ainsi au développement durable.

Dans la préparation de sa proposition, la Commission s'est basée en particulier sur l'étude ISOTOPE <sup>17</sup> – dont l'objectif a été de décrire et de comparer le statut légal et organisationnel des services de transports publics urbains existant dans les Etats membres, et d'en déterminer les avantages et les inconvénients – et sur des données chiffrées, reprises dans les tableaux figurant ci-après, concernant l'évolution des tendances en termes de coûts et de fréquentation dans des villes ayant un service de transport déréglementé, d'autres où le service est soumis à la concurrence régulée et d'autres encore où il est en gestion directe.

Notons que si l'étude ISOTOPE conclut qu'une concurrence limitée peut être bénéfique, le rapport reste tout de même assez prudent sur cette affirmation et juge qu'un régime de concurrence limitée peut constituer le meilleur choix, à condition qu'existe une volonté politique réelle et la compétence technique <sup>18</sup>. Or les problèmes de mobilité que connaissent certaines villes sont souvent le résultat d'un manque de volonté politique pour renverser les tendances négatives. Ces problèmes risquent donc de s'aggraver dans un système libéralisé. Par ailleurs, la mise en place d'un tel encadrement politique et réglementaire de la part de l'autorité locale engendre des coûts supplémentaires pour la collectivité.

Dans son exposé des motifs, la Commission relève en particulier dans l'étude ISOTOPE que le coût de production des services est plus élevé dans les marchés fermés, avec une moyenne de 3,02 € par bus/km en 1996. Ce coût est de 2,26 € pour les marchés à concurrence régulée <sup>19</sup> et il est encore plus bas pour les marchés déréglementés, avec 1,44 € <sup>20</sup>. Ces coûts ne tiennent cependant pas compte des variations en termes de tarifs et de qualité du service entre les différents systèmes. Nous savons par exemple que, bien que les coûts de production aient fortement baissé dans un système dérégulé tel que celui en place en Grande-Bretagne, cette baisse s'est accompagnée d'une forte hausse des prix et d'une diminution importante aussi bien de la qualité des équipements que du service, suivies d'un fort déclin de la fréquentation.

La Commission relève cependant dans son exposé des motifs pour le règlement que, d'après les tableaux repris ci-après, la fréquentation des transports publics aurait augmenté dans les villes européennes ayant soumis leur réseau de transport public à un système de concurrence régulé.

Si la Commission admet la limite de l'analyse de données chiffrées isolées de tous facteurs externes, ces tableaux montrent bien que les tendances ne se vérifient pas dans tous les cas et sont donc difficilement généralisables.

Tableau 1

*Evolution annuelle de la fréquentation et de la couverture des coûts par la vente des billets pour les services de bus et de rail urbain au cours des années 1990 (grandes villes européennes)*

<i>Ville</i>	<i>Dates</i>	<i>Evolution de la fréquentation en % par an</i>	<i>Evolution de la couverture des coûts par la vente des billets en % par an</i>
<i>Villes ayant un système de transport public en régie</i>			
Amsterdam	1992-1997	-1,3	0,5
Barcelone	1991-1997	-0,5	3,8
Berlin	1993-1998	-5,5	1,4
Bruxelles	1991-1996	1,7	0,2
Cologne	1992-1998	4,3	-1,2
Dublin	1991-1997	1,2	2,8
Francfort	1991-1998	-0,9	-0,4
Gênes	1990-1997	-4,0	0,6
Hambourg	1991-1997	1,0	-1,0
Lisbonne	1991-1996	-3,9	-0,8
Madrid	1991-1995	0,8	0,4
Munich	1993-1998	-0,2	-1,6
Paris	1991-1998	0,1	0,2
Porto	1990-1997	-2,5	-1,6
Rotterdam	1991-1997	0,3	2,0
Stuttgart	1992-1998	1,5	1,3
Turin	1991-1995	-6,3	-0,6
Venise	1991-1996	-1,1	1,3
Vienne	1991-1997	2,3	-1,9
<i>Moyenne</i>		<i>-0,7</i>	<i>0,3</i>
<i>(système en régie)</i>			
<i>Villes ayant un système de transport public soumis à la concurrence régulée</i>			
Copenhague	1992-1996	5,3	0,6
Helsinki	1991-1997	1,1	1,3
Londres	1991-1998	1,7	5,0
Lyon	1990-1997	-0,6	-0,4
Stockholm	1991-1997	1,6	2,2
<i>Moyenne</i>		<i>1,8</i>	<i>1,7</i>
<i>(concurrence régulée)</i>			

<i>Ville</i>	<i>Dates</i>	<i>Evolution de la fréquentation en % par an</i>	<i>Evolution de la couverture des coûts par la vente des billets en % par an</i>
<i>Villes ayant un système de transport public dérégulé</i>			
Grand Manchester	1990-1991 – 1999-2000	-2,7	
Merseyside	1990-1991 – 1999-2000	-2,6	
South Yorkshire	1990-1991 – 1999-2000	-3,4	
Tyne and Wear	1990-1991 – 1999-2000	-4,3	
West Midlands	1990-1991 1999-2000	-1,3	
West Yorkshire	1990-1991 – 1999-2000	-4,1	
<i>Moyenne (système dérégulé)</i>		<i>-3,1</i>	<i>0,3</i>

*Source* : d'après les données de la Commission européenne.

En effet, d'après les tableaux, si les tendances sont généralement positives en termes de fréquentation pour les villes étudiées dont le service est sous concurrence régulée – Copenhague, Helsinki, Londres, Lyon, Stockholm – c'est surtout Copenhague qui fait remonter la moyenne. Tandis que des villes ayant une gestion directe affichent de très bons résultats qui vont bien au-delà de la majorité des villes avec concurrence : on peut relever en particulier Cologne, Vienne, Bruxelles et Stuttgart. Notons par ailleurs que les exemples de libéralisation et les exemples de systèmes régulés sont pris dans des régions très différentes. Pourquoi dès lors les comparer, d'autant que les meilleurs résultats viennent des pays nordiques, où la tradition des transports publics est beaucoup mieux implantée, alors que les résultats les moins bons viennent des pays du sud, en particulier le Portugal et l'Italie ? Ces mêmes résultats généralement positifs des villes nordiques pourraient-ils être obtenus dans d'autres régions avec des contextes socio-économiques et institutionnels différents ?

La proposition de règlement se base avant tout sur la notion d'efficacité, et l'avantage de la mise en concurrence des transports publics est vue surtout en termes de « coût-bénéfice » et donc en termes purement économiques. Or, l'expérience montre que si l'objectif est celui d'améliorer l'efficacité et donc de réduire les coûts, ce seront sans doute les aspects sociaux et environnementaux de l'opérateur qui risquent d'être touchés. Des aspects qui n'auront pas nécessairement d'impact sur la fréquentation du service et n'affecteront donc pas l'intérêt premier de l'entreprise, qui est celui d'augmenter son bénéfice. Or, la Commission compte beaucoup ici sur le pouvoir des autorités locales d'imposer certaines conditions. Elle estime que le règlement aura un effet positif indirect sur l'environnement puisqu'il devrait permettre de renforcer les transports publics.

Il serait donc opportun en termes de développement durable de laisser le choix à la collectivité dans la mesure où elle est responsable du « développement durable » de son territoire et est la mieux placée pour savoir s'il est plus avantageux pour la communauté d'avoir recours ou non aux appels d'offres. Par ailleurs, cette approche correspond aux principes de l'agenda local 21, qui vise à définir en partenariat avec les

citoyens et les différents acteurs, à travers un processus d'élaboration démocratique, les objectifs et actions à entreprendre au sein de la collectivité, dont les questions de transports publics et de mobilité <sup>21</sup>. Or, l'objectif du marché intérieur veut que les règles en matière de gestion des transports publics soient harmonisées. Il y a donc là une certaine contradiction.

### **La Cour de justice au secours du développement durable ?**

Si la Commission a tendance à soutenir l'approche du marché intérieur au détriment des considérations en termes de développement durable, la Cour de justice a souvent été amenée à arbitrer entre les deux politiques qui sont d'ailleurs inscrites au même titre dans les traités. Deux affaires qui touchent aux transports publics illustrent bien cette problématique.

La première <sup>22</sup> concerne la compatibilité avec les règles communautaires sur les aides d'Etat, de subventions accordées par une collectivité locale à un opérateur de transport public pour l'accomplissement de sa mission de service public. Elle est toujours en cours. Si la Cour n'a pas encore émis son jugement dans cette affaire, l'avocat général Philippe Léger a publié ses conclusions le 19 mars 2002, soulignant que les subventions accordées par les Etats membres en vue de compenser le coût des obligations de service public qu'ils imposent aux entreprises de transport de passagers constituent des aides d'Etat qui relèvent de l'interdiction prévue par les règles générales du traité CE. Par ailleurs, il a estimé que ces subventions peuvent avoir une incidence sur les échanges entre Etats membres puisque plusieurs Etats membres ont déjà ouvert leur marché à des entreprises établies dans d'autres Etats. Dès lors, le caractère local ou régional des services de transport ne serait pas de nature à exclure l'application des règles du traité CE sur les aides d'Etat. Il conclut donc que de telles subventions doivent obligatoirement être notifiées à la Commission, et qu'elles ne pourront pas être versées sans son accord.

Cette affaire aura des conséquences particulièrement graves sur les services de transports publics urbains, si la Cour confirme la position de l'avocat général. En effet, les aides d'Etat sont fréquentes dans les transports publics parce que la société a besoin d'un niveau de service plus élevé que ce que le marché peut produire. Par ailleurs, une part importante du marché des transports publics ne serait pas viable sans les aides octroyées pour la fourniture de services publics. Si ces aides étaient interdites, le système de gestion des transports publics en place en Grande-Bretagne deviendrait la norme pour le reste de l'Europe, puisque c'est le seul qui ne bénéficie pas de subventions publiques. Or, les implications sociales et environnementales négatives de ce système sont bien connues et une telle évolution serait tout à fait contraire à la priorité de la Commission et du Conseil de promouvoir les transports publics.

La Cour de justice a par ailleurs récemment rendu son jugement dans l'affaire des bus d'Helsinki <sup>23</sup>, qui concerne surtout la possibilité, dans le cadre des règles sur les marchés publics, pour une municipalité en tant qu'entité adjudicatrice, d'inclure des exigences relatives à la protection de l'environnement dans les critères d'attribution du marché pour l'exploitation d'un service d'autobus urbains. Dans cette affaire, la Commission avait souligné que, sur la base des dispositions des directives sur

les marchés publics, d'une part les critères d'attribution des marchés doivent être strictement liés à l'objet du marché (ce qui semble exclure toute considération d'enjeux d'ordre plus global) et, d'autre part, ces critères doivent comporter un avantage économique au bénéfice direct de l'autorité adjudicatrice. L'arrêt ne suit cependant pas l'interprétation de la Commission et stipule qu'il est possible pour une autorité adjudicatrice d'inclure des critères relatifs aux émissions de polluants et de bruits dans un marché pour l'exploitation d'un service d'autobus urbains. Il découle de cet arrêt que des considérations environnementales peuvent être prises en compte dans les critères d'attribution des marchés, même si ceux-ci ne constituent pas un avantage économique direct pour l'autorité. Par ailleurs, il est intéressant de noter que la Cour s'est basée en partie sur l'article 6 du traité pour arriver à cette conclusion.

Aux conflits éventuels entre les objectifs du marché intérieur et ceux du développement durable dans le domaine des transports publics, s'ajoute une autre contradiction en matière de transports urbains.

S'opposent en effet dans l'Union des objectifs de réduction des émissions de polluants, dans le cadre de la politique de l'environnement et de l'adhésion de l'Union au protocole de Kyoto, et un manque d'action politique réelle, résultant en particulier du poids des secteurs pétrolier et automobile, qui freinent les initiatives de taxation dans ces secteurs, ce qui a pour effet de promouvoir effectivement la mobilité motorisée individuelle.

### Conclusions

Nous concluons donc à l'existence de contradictions nombreuses entre les règles du marché intérieur et les objectifs de développement durable de l'Union européenne. Le développement durable a, en effet, pour ambition d'intégrer dans une politique horizontale et globale :

- la protection de l'environnement, assurant en particulier les besoins en ressources naturelles des générations futures ;
- un développement économique de type nouveau, moins consommateur d'énergie, de ressources naturelles, d'espace, etc. ;
- le développement social et culturel des individus, permettant en particulier la protection de leur santé et satisfaisant leurs besoins alimentaires en eau de qualité, énergie, mobilité, éducation, etc.

L'Union européenne souhaiterait être un laboratoire et une vitrine du développement durable. Mais cette mise en œuvre des principes du développement durable n'est souvent pas compatible avec la primauté des règles du marché intérieur.

L'exemple du secteur des transports publics urbains en est une bonne illustration et nous avons dégagé quelques pistes de réflexion :

- la nécessité de faire jouer la subsidiarité, en permettant aux collectivités locales, (notamment dans le cadre de leur agenda local 21, qui forme la base de leur politique de développement durable au niveau local négociée avec les citoyens), de pouvoir organiser de façon autonome, sans avoir recours forcément aux appels d'offres, leur système de transport public, mais avec un contrôle de la part des

élus et des citoyens. Ceci pourrait être conçu dans un cadre juridique défini au niveau européen ;

- l'importance de développer des instruments économiques permettant de traduire les considérations environnementales en termes économiques, de façon à ce que les règles du marché puissent jouer en faveur du développement durable. Les collectivités locales, dans le cadre du Conseil des communes et régions d'Europe, ont d'ailleurs entamé une réflexion à ce sujet au niveau européen lors d'un séminaire à Londres en octobre 2001 <sup>24</sup> ; tout en n'étant qu'un premier échange de vues à ce sujet, ce séminaire a souligné le potentiel en termes de développement durable de ces instruments et a mis en évidence la nécessité de la transparence, de la consultation et de l'implication des citoyens, l'importance des considérations sociales et le rôle des collectivités locales et régionales dans leur mise en œuvre. Cependant, si l'Union européenne a longtemps soutenu l'utilisation d'instruments économiques pour atteindre des objectifs environnementaux – on peut citer notamment le livre blanc de Delors de 1993 <sup>25</sup>, qui traduit l'importance des instruments économiques dans un nouveau modèle de développement durable de l'Union européenne – toute mesure qu'elle propose dans ce domaine doit recevoir l'accord de chaque Etat membre afin d'être adoptée, ce qui est très difficile à réaliser et le sera encore plus dans une Union à vingt-cinq. La volonté politique semble d'ailleurs manquer, dans le chef des Etats membres pour mettre en œuvre de tels instruments.

Cette contribution n'a pas la prétention de trancher définitivement ce débat fondamental pour le devenir de l'Union européenne. Elle n'en fournit qu'un aperçu partiel, du point de vue des collectivités locales. Il se poursuivra dans les années futures.

### Références bibliographiques

- BAILLY J.-P. et STATHOPOULOS N. (dir.) (2000), *Les enjeux du transport public dans les villes européennes*, Actes du colloque organisé à Paris en avril 1998 par la RATP, Paris, Presses de l'Ecole nationale des Ponts et chaussées, 397 p.

- COMMISSION EUROPÉENNE (1995), *Livre vert « Un réseau pour les citoyens — Comment tirer parti du potentiel des transports publics de passagers en Europe »*, COM(95)601.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1997), *ISOTOPE « Improved structure and organization for urban transport operators of passengers in Europe »*.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999), *Communication sur le Marché unique et l'Environnement*.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2000), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des Etats membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable*, COM(2000) 7.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2001), *Livre blanc: la politique des transports à l'horizon 2010 – l'heure des choix*, COM(2001) 370 final.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2001), *Communication « Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable »*, COM(2001)264 final.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2002), *Communication sur l'Analyse d'impact*, COM(2002)276 final.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1998), « Management and Funding of Urban Public Transport », *Local and regional authorities in Europe*, n° 69.
- CONSEIL MARCHÉ INTÉRIEUR (2001), *Stratégie relative à l'intégration de la protection de l'environnement et du développement durable dans la politique du marché intérieur*, 8970/01.
- CONSEIL TRANSPORT (1999), *Stratégie du Conseil relatif à l'intégration des questions d'environnement et de développement durable dans la politique des transports*, 11717/99.
- COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2001), *Conclusions de l'avocat général Jean Mischo dans l'affaire Concordia Bus Finland Oy Ab (anciennement Stagecoach Finland) contre Helsingin kaupunki et HKL-Bussiliikenne*, C-513/99.
- COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2002), *Conclusions de l'avocat général Philippe Léger dans l'affaire Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, C-280/00.
- DUCHEZEAU FR. (2000), « La question de l'écologie dans la stratégie de la RATP », actes du colloque « Les enjeux du transport public dans les villes européennes ».
- PARLEMENT EUROPÉEN ET CONSEIL (2002), *Décision n° 1600/2002/CE du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement*, JOCE, n° L 242, 10 septembre 2002.
- POTTER S. and ENOCH M. (1997), « Regulating Transport's Environmental Impacts in a deregulating world », in *Transpn Res.-D*, vol. 2, n° 4, p. 271-282.
- VIEGAS. J. (1999), « Public Transport in the Sustainable Urban Transport Policy Package : Taking an integral policy approach », prepared for the ECMT/OECD Workshop on implementing strategies to improve public transport for sustainable urban travel, 1999.

## Notes

- <sup>1</sup> Commission contre Luxembourg, affaire C-458/00.
- <sup>2</sup> Commission européenne, COM(2000)275 et COM(2000)276.
- <sup>3</sup> Conseil européen de Cardiff, Conclusions de la Présidence, ref. 00150/98.
- <sup>3<sup>bis</sup></sup> Commission européenne, COM(2001)264.
- <sup>4</sup> Commission européenne, COM(1999)263.
- <sup>5</sup> Conseil Marché Intérieur, ref. 8970/01.
- <sup>6</sup> Commission européenne, COM(2000)275 et COM(2000)276.
- <sup>7</sup> Encadrement communautaire des aides d'Etats pour la protection de l'environnement, *JOCE*, n° C 37, 3 février 2001, p. 3.
- <sup>8</sup> Commission européenne, COM(2002)276.
- <sup>9</sup> *JOCE*, n° C 138, 17 mai 1993.
- <sup>10</sup> *JOCE*, n° L 242, 10 septembre 2002.
- <sup>11</sup> Commission européenne, COM(2000)7.
- <sup>12</sup> «Gestion et financement des transports publics urbains», 1998, Autorités locales et régionales en Europe, n° 69, p. 23.
- <sup>13</sup> D'après Oudin (2000), «Politique des transports: l'Europe en retard», rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la politique commune des transports.
- <sup>14</sup> «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix», COM(2001)370, p. 91.
- <sup>15</sup> Commission européenne, COM(2001)264, p. 6.
- <sup>16</sup> Commission européenne, COM(2001)264, p. 14.
- <sup>17</sup> «Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passengers in Europe». (Structure et organisation améliorées des opérations de transport urbain de voyageurs en Europe), rapport final, 1997.
- <sup>18</sup> Rapport ISOTOPE, 1997, p. 2.
- <sup>19</sup> Exemples pris en France et dans les pays nordiques.
- <sup>20</sup> Services d'autobus au Royaume-Uni (sauf Londres et l'Irlande du Nord).
- <sup>21</sup> Voir le guide agenda local 21, CCRE, 1997.
- <sup>22</sup> Affaire C-280/00, *Almtrak Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*.
- <sup>23</sup> Affaire C-513/99.
- <sup>24</sup> «Economic Instruments: A tool for sustainable development», 4 octobre 2001.
- <sup>25</sup> Commission européenne, COM(93)700.



# Intégrer les recherches en environnement et en développement durable des territoires

Philippe BOURDEAU

## Définitions

Avant d'aborder la problématique de l'intégration de la recherche dans les domaines de l'environnement et du développement durable des territoires, il peut être utile de préciser ci-après certains termes et de proposer quelques définitions.

*Recherche ou R&D.* C'est l'ensemble des activités scientifiques et technologiques qui produisent des connaissances ou qui s'appuient sur des connaissances pour développer des techniques (recherche fondamentale, recherche finalisée, recherche appliquée, développement technologique, etc.).

*Environnement.* La définition proposée par Einstein («l'environnement est tout ce qui n'est pas moi») n'est pas très opérationnelle. Celle adoptée par l'Union européenne l'est davantage : l'environnement est l'ensemble des éléments qui forment les cadres, les milieux et les conditions de vie de l'homme et de la société tels qu'ils sont ou tels qu'ils sont ressentis.

*Territoire.* Les dictionnaires disent que le territoire est une étendue de pays qui ressortit à une autorité, à une juridiction quelconque. La notion de territoire est utilisée aussi en éthologie animale pour parler de l'aire exploitée par un individu, un couple ou un groupe d'une espèce particulière. Une autre connotation, bien plus riche, est celle proposée par Aydalot (R. Passet, 1995) : «ce n'est pas un contenant dans lequel s'agiteraient des hommes-contenus mais une création de l'activité humaine ; ce sont les hommes-agissants qui font le territoire». La définition de la Conférence permanente du développement territorial (Geron, 2001) reprend cette idée : «c'est l'enveloppe d'un système complexe dont les éléments en interaction permanente sont notamment : le sol, les ressources naturelles, les infrastructures, l'habitat, les entreprises, les individus, les institutions, les lois et règlements, les associations, etc.».

*Développement.* Ce n'est pas simplement une croissance économique quantitative exprimée par l'augmentation du PNB. La charte de l'ONU (1949) le définit comme étant la promotion du progrès social et l'amélioration du niveau de vie, et ce dans un contexte de liberté. Pour Passet (Passet, 1995), «c'est une croissance complexifiante multidimensionnelle : complexifiante à la fois par la diversification des structures et activités et l'intégration dépendant des interconnexions ; multidimensionnelle en ce qu'au-delà de l'économique, elle concerne la qualité des relations entre hommes et entre hommes et milieu naturel».

*Développement durable.* Il doit répondre aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins (rapport Brundtland de 1987). Le principe du développement durable et son adoption, au moins formelle, par les gouvernements trouve son origine dans la prise de conscience de l'impact croissant des activités humaines sur l'environnement par l'utilisation des ressources naturelles et la production de déchets, avec des conséquences sur les systèmes biophysiques complexes dont dépend la vie (et donc la survie de l'humanité).

Le développement durable n'a toutefois pas qu'une dimension environnementale, il concerne également le social et l'économique (en bref, les 3 P : *People, Profit, Planet*). Il implique entre autres l'acceptation d'une responsabilité intra- et intergénérationnelle.

Les principes du développement durable ont été formulés en détail dans divers documents officiels dont, pour la Belgique, le Plan fédéral pour un développement durable 2000-2004 (secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable, 2000). Un groupe de scientifiques a proposé informellement les douze principes suivants (dits de Bellagio) qui sont peut-être plus pragmatiques. Les voici.

#### *Principes écologiques*

1. Eviter d'épuiser les ressources naturelles non renouvelables.
2. Permettre la régénération des ressources renouvelables.
3. Eviter l'accumulation de substances toxiques dans la biosphère.
4. Préserver la diversité biologique.

#### *Principes économiques*

6. Progresser dans l'harmonisation des normes et standards internationaux.
7. Internaliser les coûts environnementaux dans les prix du marché.
8. Promouvoir la coopération entre les pouvoirs publics et le secteur privé.

#### *Principes sociaux*

9. Encourager la participation de tous les acteurs.
10. Assurer à chacun une part équitable.

#### *Principe scientifique*

11. Le développement durable doit être un objectif global intéressant l'ensemble de la recherche scientifique. Ceci est particulièrement pertinent pour le sujet du présent texte.

### *Principe culturel*

12. Créer un climat culturel et philosophique favorisant la réconciliation des hommes entre eux et avec tous les autres êtres vivants.

*Aménagement du territoire.* C'est la recherche d'une meilleure répartition des hommes et des activités en fonction des ressources naturelles. Il faut régler l'utilisation de l'espace de manière à favoriser un développement équilibré et durable des territoires fondé, notamment, sur la préservation des ressources naturelles et du patrimoine culturel. Il faut reconnaître que l'aménagement du territoire a été souvent un défenseur précoce de l'environnement en protégeant des espaces par la création de parcs naturels.

En général, alors que la politique de l'environnement bénéficie d'un cadre législatif sophistiqué (dérivant en très grande partie des directives de l'Union européenne), l'aménagement du territoire fait plus appel à des outils économiques (incitations, subventions) mais doit internaliser les coûts, notamment pour la préservation des ressources naturelles.

*Développement territorial.* Il remplace l'aménagement du territoire, lequel était concerné essentiellement par les localisations les plus adéquates en fonction d'un projet de développement. Le Plan régional d'aménagement du territoire cède le pas au Schéma de développement de l'espace régional (SDER).

Il n'y a pas de compétence de l'Union européenne en matière d'aménagement du territoire, encore que le SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire) (Commission européenne, 1999) constitue un cadre de référence qui s'impose peu à peu, d'autant plus qu'il guide la répartition des divers Fonds structurels. De plus, des projets Interreg tels que l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) contribuent à développer en commun une base de connaissances sur la problématique en question.

Pour rappel, le rôle du SDEC est de « définir une stratégie qui intègre les considérations de développement économique et spatial dans une perspective polycentrique à long terme et tournée vers le monde extérieur, qui tienne compte de la mondialisation ainsi que des opportunités offertes aux régions de réaliser leur potentiel de développement; d'identifier un chemin durable de développement qui permette de réaliser à la fois et de manière équilibrée les objectifs économiques et la préservation de l'environnement naturel et culturel ».

### **Le rôle de la recherche dans la politique de l'environnement**

L'objectif de toute politique de l'environnement doit être la gestion optimale des risques environnementaux causés par les activités humaines ainsi que des risques naturels (par exemple, séismes, tempêtes, inondations) dont les conséquences sont aggravées par ces activités. Ceci nécessite, en toute logique, de commencer par la compréhension du phénomène, la détermination de ses causes et effets ainsi que des moyens techniques et autres d'y remédier. Ainsi donc, toute décision doit être basée sur la meilleure information scientifique disponible (ceci semble évident mais n'a pas toujours été le cas).

Les scientifiques interviennent également d'autres manières :

- par la recherche fondamentale sur la structure et le fonctionnement du système «Terre»: chimie de l'atmosphère, climat, cycles biogéochimiques, écosystèmes terrestres et aquatiques, flux énergétiques, diversité biologique, etc.;
- par l'interprétation des données de monitoring, même s'il est effectué pour des raisons non environnementales (par exemple, mesures d'ozone stratosphérique dans l'Antarctique, du CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère à Hawaï);
- par l'établissement de rapports sur l'état de l'environnement («tableaux de bord») à diverses échelles spatiales.

Historiquement, on constate que les scientifiques ont non seulement expliqué, quant à leurs causes et effets, les phénomènes de perturbation de l'environnement (par exemple, *smog* photochimique à Los Angeles, pluies acides en Scandinavie, contamination radioactive planétaire suite aux essais d'armes nucléaires, pollution généralisée par le DDT et les PCB), mais aussi prédit des problèmes encore à venir (par exemple, dégradation de la couche d'ozone stratosphérique due aux CFC, réchauffement du climat résultant de la combustion de combustibles fossiles).

Alors qu'à l'origine seules les sciences naturelles étaient concernées, les sciences humaines ont vu leur rôle croître parce qu'il est apparu que la perception du risque était souvent tout aussi importante que le risque physique lui-même et que les solutions aux problèmes environnementaux impliquaient souvent une modification d'attitude et de comportement.

D'autre part, dans bien des cas, il subsiste des incertitudes dues soit au manque de connaissance du phénomène soit intrinsèques au système en cause (indétermination). Les résultats doivent être exprimés non en valeurs distinctes uniques mais sous la forme d'une enveloppe avec explication des conséquences des hypothèses utilisées. Il faut mettre en œuvre des méthodes particulières de prise de décision en situation d'incertitude et faire appel au principe de précaution («s'il y a menace de dégâts sérieux et irréversibles, l'absence de certitude scientifique n'est pas une raison pour tarder à prendre des mesures destinées à empêcher la dégradation de l'environnement»).

### **Priorités actuelles de la recherche environnementale dans les Etats membres de l'Union européenne**

Une étude récente, le projet ENVOT (PriceWaterhouseCoopers, 2000), a montré une grande convergence de vues dans les priorités officielles de la recherche environnementale dans les Etats membres de l'Union européenne, y compris la Belgique. Parmi les trente-quatre thèmes qui y sont repris (et qui bénéficieront de financements des pouvoirs publics), plusieurs intéressent directement le développement durable des territoires :

- l'amélioration de la qualité de la vie en milieu urbain,
- le développement rural, la revitalisation des centres urbains,
- l'aménagement des zones côtières,
- la gestion des déchets,
- la prévention de la pollution, y compris la réduction des niveaux de bruit,
- le développement spatial,
- l'amobilité durable et intermodalité,
- les problèmes économiques relatifs à l'espace de vie,

- la protection de la nature,
- la gestion durable des ressources vivantes (agriculture, foresterie, aquaculture), la gestion de l'eau,
- la gouvernance,
- l'éthique.

Au niveau de l'Union européenne, le cinquième programme-cadre de recherche et développement technologique comporte dans son volet environnemental plusieurs thèmes touchant au développement territorial, dont une action-clé intitulée «La ville de demain». Il sera intéressant de voir comment les résultats des projets spécifiques financés sous ce titre et ayant trait à l'urbanisme et à la gestion urbaine ainsi qu'au patrimoine culturel pourront contribuer à la durabilité du développement territorial. Le sixième programme-cadre qui devrait être approuvé en 2002 comprendra également un chapitre important sur le développement durable.

### **Politique de l'environnement et stratégie du développement durable de l'Union européenne**

Une évolution importante a marqué l'année 2001 avec l'adoption par l'Union européenne en juin (Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de Göteborg) d'une stratégie du développement durable : chaque année, un rapport de synthèse sur les progrès réalisés en la matière sera présenté lors du Sommet de printemps. Ce rapport sera basé sur une série d'indicateurs relatifs aux aspects sociaux, économiques et environnementaux. L'importance nouvelle accordée aux indicateurs constitue un stimulant puissant à la recherche les sous-tendant, et ceci devrait intéresser aussi le développement durable des territoires qui est concerné, à un niveau plus local, par les mêmes types de paramètres.

La stratégie du développement durable a pour effet de réunir des domaines politiques qui étaient nettement séparés jusqu'alors. Ainsi, par exemple, l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques sectorielles, telles que l'agriculture, l'industrie, l'énergie, les transports, le tourisme, *jette-t-elle un pont entre l'environnement et l'économique.*

En conséquence aussi, les programmes d'action en matière d'environnement de l'Union européenne, dont le sixième est en voie d'adoption, deviennent partie intégrante de la stratégie du développement durable. Ceci est reflété dans les priorités retenues pour ce sixième programme, en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles, la protection de la biodiversité, les relations santé-environnement, etc. Il est clair que les actions qui seront entreprises intéresseront de plus en plus le développement territorial.

On le voit, la problématique des indicateurs mérite une attention spéciale.

### **Les indicateurs et le cadre de référence DPSIR**

L'analyse des problèmes environnementaux et la recherche de solutions sont facilitées par l'utilisation d'un cadre de référence où tous les éléments constitutifs retrouvent leur place.

L'Agence européenne de l'environnement, dont la mission est surtout de fournir, à partir des résultats de la recherche et du monitoring, l'information la plus pertinente

aux preneurs de décision en matière d'environnement, ainsi qu'au public, analyse les problèmes d'environnement en utilisant le schéma DPSIR :

- D (*driving forces*): forces directrices, c'est-à-dire les activités économiques et sociales (production de biens et services, consommation, etc.) qui ont un impact sur l'environnement ;
- P (*pressures*): pressions sur l'environnement ;
- S (*state*): état de l'environnement ;
- I (*impacts*): impacts divers des modifications de l'état de l'environnement ;
- R (*responses*): réponses humaines ou actions destinées à éliminer ou réduire les impacts indésirables, lesquelles agissent au niveau des impacts, des pressions et/ou, dans une perspective de développement durable, des forces directrices.

Le processus est ainsi cyclique et doit conduire à une amélioration progressive de l'environnement.

Les résultats de la recherche appliquée à un problème de politique environnementale peuvent être exprimés de manière synthétique et utilisable par les décideurs en faisant appel aux indicateurs. Ce mot a diverses connotations. Ici, il s'agit de l'expression en termes quantitatifs d'informations, souvent agrégées, relatives à l'un des termes du cadre DPSIR ou exprimant des relations entre ces termes. Les critères utilisés dans le choix des indicateurs sont : 1) la pertinence à l'action politique, 2) la transparence, c'est-à-dire, la facilité de compréhension pour le non-expert, 3) la qualité analytique et scientifique, 4) la comparabilité, 5) la disponibilité des données nécessaires au calcul de l'indicateur.

Les indicateurs peuvent être de plusieurs types : A) descriptif, par exemple représentant l'évolution au cours du temps des pressions sur l'environnement ou de la qualité de l'environnement ; B) de performance, exprimant l'importance de l'évolution observée ; C) d'éco-efficience, relatifs à l'utilisation des ressources naturelles et à la production de déchets ; D) d'efficacité des politiques mises en œuvre, par exemple réduction des émissions de polluants suite à l'imposition de mesures d'abattement.

Un des objectifs importants de la recherche environnementale est le développement d'indicateurs et de leurs valeurs de référence ainsi que la production des données de base nécessaires à leur construction. Il en est de même, *mutatis mutandis*, pour la recherche en développement territorial.

### **Politiques de l'aménagement du territoire et du développement durable des territoires**

Le développement territorial, visant à une répartition optimale des personnes et des activités dans un espace donné doit dorénavant intégrer les principes de durabilité. La recherche qui le sous-tend, de caractère finalisé ou appliqué, doit promouvoir l'équilibre entre les objectifs socio-économiques et la préservation de l'environnement naturel et culturel ainsi que de la santé humaine. Il faut donc qu'elle soit systémique et transdisciplinaire, caractères qui marquent également la recherche-environnement moderne. Elle doit aider à bâtir un corps de connaissances et établir des principes généralisables du développement territorial.

Qu'il y ait encore beaucoup à faire pour intégrer la durabilité dans le développement territorial a été démontré, entre autres, par les résultats du projet

SPECTRA (Commission européenne, 2000). Ce projet a tenté d'évaluer, par la voie d'études de cas en milieu urbain et rural, dans quelle mesure cette intégration a été effectivement réalisée dans plusieurs pays de l'Union (Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni). Un second objectif du projet était de définir les moyens nécessaires pour développer pleinement le potentiel de la planification spatiale pour la durabilité, particulièrement en intégrant l'utilisation des sols, l'environnement, les transports et d'autres politiques sectorielles.

Les auteurs ont constaté un décalage important entre l'acceptation des principes de durabilité et leur mise en œuvre dans la pratique. Les préoccupations principales, en ce qui a trait à la durabilité, sont généralement limitées à l'organisation rationnelle de l'utilisation des sols, au souci de contenir le développement urbain, à la réutilisation des terrains vacants, à la réduction des impacts négatifs sur les ressources environnementales et le patrimoine culturel bâti. Par contre, une attention insuffisante est accordée à l'intégration des politiques sectorielles. Ceci peut être dû à la manière dont les compétences juridiques sont réparties dans ces domaines mais aussi à un manque d'incitation au niveau national pour l'adoption de critères de durabilité aux niveaux régional et local.

Alors que le développement territorial a un rôle critique à jouer dans les politiques de développement durable, son impact, selon les auteurs du projet, a été jusqu'à présent assez limité. Il faut arriver à une meilleure cohésion avec les politiques sectorielles et réaliser une intégration verticale des objectifs et des actions en faveur de la durabilité («pensez globalement, agissez localement»). Ici encore les préoccupations relatives à l'environnement et au développement territorial se rejoignent.

### Des outils communs

Le monitoring environnemental fournit des informations utilisables par le développement territorial. Les études d'impact *environnemental des projets et plans de développement* constituent un pont entre environnement et développement territorial.

D'autre part, l'acquisition de connaissances et l'aide à la décision dans les deux domaines font de plus en plus appel aux techniques modernes de capture de données ainsi que de traitement et d'interprétation de l'information : télédétection aérospatiale, systèmes d'information géographique (SIG), analyse multi-critères, indicateurs, construction de modèles et scénarios, etc.

Les bases de données spatiales constituées servent les deux domaines. A cet égard, l'initiative récente de l'Union européenne ESDI (*European Spatial Data Infrastructure*) qui rassemblera toutes les données pertinentes sera d'une grande utilité.

### Conclusion

L'environnement, ou plutôt la durabilité environnementale, et le développement territorial concernent des champs scientifiques qui se recouvrent en partie. Les préoccupations environnementales vont du local au planétaire et elles font appel tant aux sciences humaines qu'aux sciences naturelles. Les solutions aux problèmes d'environnement requièrent de plus en plus des interventions sur les forces directrices

(secteurs économiques) ainsi que l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques sectorielles, les mesures nécessaires étant prises au niveau régional, national, européen ou même mondial.

Le développement territorial, par définition, porte sur une aire géographique limitée, encore qu'il ne puisse ignorer les interactions entre cette aire et l'extérieur. Il couvre à la fois le social, l'économique et l'environnemental.

La convergence entre les deux domaines s'est fortement accrue depuis l'adoption de l'objectif de durabilité. La recherche en environnement et celle relative au développement durable des territoires se partagent des priorités importantes ainsi que des outils méthodologiques et des bases de données. Il y a donc un intérêt manifeste à une concertation au moment de la planification des recherches, à l'utilisation en commun de certains moyens, à l'échange de résultats, même s'il n'y a pas recouvrement complet et si les sources de financement se trouvent, en Belgique tout au moins, à des niveaux institutionnels parfois différents (fédéral, régional, communautaire).

### Références bibliographiques

- COMMISSION EUROPÉENNE (1999), *Le schéma de développement spatial européen*, Office des publications officielles, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2000), *SPECTRA*, Final Report Contract n° ENV4 – CT97-0644 (DG 12).
- GERON G. (2001), « La Conférence permanente du développement territorial hier, aujourd'hui et demain », *Les cahiers de l'urbanisme*, juin 2001, 34, p. 13-18.
- PASSET R. (1995), « L'Aménagement du territoire dans une perspective de développement durable », *L'aménagement face au défi de l'environnement*, ADICUEER, Poitiers, février 1995, p. 9-20.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2000), *ENVOT: Study of ways of improving complementarity and synergy between national and Community research in the field of the environment and sustainable development (including biodiversity)*. Final Report, project n° EVEV-CT-1999-8001, European Commission.
- SECÉTAIRE D'ÉTAT À L'ÉNERGIE ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE (2000), *Plan fédéral de développement durable 2000-2004*, Rue des Colonies, 56, 1000 Bruxelles.

# L'aménagement du territoire et les impacts environnementaux du développement

Marie-Françoise GODART et Mireille DECONINCK

## Introduction

De plus en plus souvent, lorsque des problèmes d'ordre environnemental surgissent, de nombreuses voix s'élèvent pour charger l'aménagement du territoire de tous les maux. C'est parce que cet aménagement est mal utilisé que les problèmes surgissent, et ce phénomène semble être assez récent (*Lacour, 1995*).

Or, depuis la nuit des temps, tout acte « d'aménagement du territoire » a eu des effets, des impacts sur l'environnement. Le fait de mettre des terres en culture ou de les soumettre au pâturage suffit pour modifier fondamentalement les écosystèmes concernés. Il ne faudrait donc pas tomber dans les travers passésistes, qui veulent que ce n'est que récemment que l'homme a exercé des pressions nuisibles sur son environnement (*Godron, 1984*).

Ce qui a changé au cours des derniers siècles, c'est l'ampleur des transformations et bien souvent aussi, leur caractère irréversible (*Passet, 1995*).

Mais à partir de quand faut-il imputer les impacts sur l'environnement à l'aménagement du territoire et non aux activités proprement dites ? La réponse à cette question est cruciale si l'on désire connaître et estimer correctement les impacts de l'aménagement du territoire sur l'environnement et ce afin de pouvoir y remédier avec un maximum d'efficacité.

En effet, l'aménagement du territoire et plus spécialement la planification, déterminent des zones capables d'accueillir tel ou tel type d'activité, mais c'est le choix précis de ces activités et leurs caractéristiques qui vont influencer l'ampleur des impacts environnementaux. Par exemple, si l'aménageur inscrit une zone industrielle dans un plan d'affectation, cette zone pourra accueillir aussi bien de la pétrochimie qu'une entreprise de technologie de pointe. Or, on imagine sans peine que les impacts sur l'environnement de ces entreprises seront fort différents.

Pour mieux mesurer les impacts sur l'environnement, il faut aussi mieux cerner la problématique en se demandant pourquoi l'aménagement du territoire exerce ce type de pression et comment ?

### Mise en place de la législation

De manière un peu caricaturale, on peut dire que dans les années de l'immédiat après-guerre, l'esprit était au redressement et à la reconstruction. Ce dynamisme entraîna la croissance économique, qui généra elle-même des besoins toujours plus grands et une production sans cesse croissante. Afin de soutenir cette croissance, les investisseurs avaient besoin de toujours plus d'espace. Parallèlement, ce développement nécessitait la construction de nouvelles infrastructures et de nouveaux habitats. Tous ces besoins ont entraîné une consommation d'espace et la nécessité d'arbitrer entre ces besoins (Nonn, 2001).

C'est dans ce contexte que les premières législations européennes sur l'aménagement du territoire ont vu le jour, inspirées surtout par la nécessité de satisfaire les besoins de l'économie et héritières directes des principes de la charte d'Athènes, dont l'un des effets est de dissocier les fonctions (affectations univoques du sol).

De fait, la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme belge (mars 1962) ne fait aucune allusion à des risques éventuels pour l'environnement. Ce dernier n'est évoqué dans les objectifs de la loi qu'à travers la prise en compte des sites naturels ou d'intérêt historique, esthétique ou paysager et quelques recommandations générales :

- arrêter la dispersion de l'habitat ;
- protéger les espaces agricoles ;
- prévoir les zonings nécessaires à l'expansion économique ;
- protéger les sites naturels tout en permettant de répondre aux besoins de seconde résidence et du tourisme ;
- coordonner les décisions relatives à l'affectation du sol.

Ces principes sont exprimés dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi : « l'aménagement du territoire national, des régions, secteurs et communes est fixé par des plans. Cet aménagement est conçu tant du point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles du pays ».

Cette préoccupation se traduit par des zonages ou surimpressions particuliers au plan de secteur, outil le plus connu de la planification territoriale et couvrant la totalité du territoire belge. A l'époque, la légende des plans de secteur prévoyait en effet des zones spécifiques pour l'accueil de la nature (zone de parc, d'espace vert, naturelle ou de réserve) et une surimpression pour les sites d'intérêt historique ou esthétique ainsi que pour les paysages.

Le fait d'affecter à chaque portion du territoire une fonction particulière et de localiser les différentes zones selon des logiques fonctionnalistes implique des effets sur l'environnement, au minimum indirects. Ces effets sont entre autres dus au fait que le zonage permet de délivrer des autorisations d'activités pour un lieu donné, bien que celui-ci ne soit pas toujours adapté à cet accueil.

Ces effets peuvent aussi se manifester de manière plus globale en générant plus de déplacements, donc plus de routes et de voitures, plus de camions, dont il résulte une consommation énergétique accrue et des émissions de polluants en proportion de cette consommation. L'augmentation des déplacements va nécessiter de nouvelles infrastructures, qui vont à leur tour engendrer une meilleure accessibilité, favorisant le déplacement et la dispersion de l'habitat dans un premier temps, puis des activités, dans un second temps. Ces modifications engendrent à leur tour davantage de déplacements... et le cycle continue ! Les effets directs qui découlent de ces processus sont la pollution de l'air, les nuisances sonores, les accidents, les encombrements, la limitation de l'offre en transport public (moins de demande, parcours plus longs, temps allongés,...), qui entraîne à son tour une augmentation de l'usage des transports individuels... D'autres effets sont liés à l'évolution décrite ci-dessus ; les besoins en infrastructures augmentent, ce qui induit une multiplication des investissements : enseignement, services publics, énergie, eau, ramassage des ordures,... D'où découlent une dégradation des milieux naturels et des paysages, une consommation d'espace et des conflits d'usage du sol puisque, en définitive, toutes les activités et implantations doivent être accueillies sur un territoire, par définition, fini !

### **Evolution des concepts et de la pratique**

Dans un premier temps, la société a réagi par des réponses ponctuelles entre autres par le biais de la directive européenne de 1985 imposant l'évaluation préalable des incidences sur des projets. Le lien avec l'aménagement du territoire est, à ce stade, encore ténu. On pourrait l'illustrer par une route traversant une zone riche sur le plan biologique, mais dont le tracé a été inscrit au plan de secteur, ce qui autorise cette route en théorie. Cependant, si ce projet routier comporte quatre bandes, sa réalisation rend l'étude d'incidences obligatoire. Aucune prise en compte des problèmes d'environnement ne devait être réalisée lors de l'inscription de la route sur le plan.

La portée des études d'incidences sur les projets reste fort limitée, et se traduit au mieux par des effets correcteurs (le projet est rarement abandonné mais le plus souvent, des améliorations sont proposées et appliquées).

Cependant, depuis plusieurs années, des voix s'élevaient pour intégrer des préoccupations environnementales dans la pratique de l'aménagement du territoire (Lacour, 1995). C'est ainsi que la Région wallonne, lors de la première modification de son CWATU (code wallon de l'aménagement du territoire, constituant la transposition de la loi organique de 1962, suite à la régionalisation des compétences en matière d'aménagement du territoire), a enrichi l'article 1<sup>er</sup> de nouvelles notions : « la gestion parcimonieuse du sol ainsi que la conservation et le développement du patrimoine culturel ».

Cette avancée se révélait malheureusement souvent assez théorique et difficile à appliquer et la demande allait croissant pour considérer les conséquences environnementales de tout acte le plus en amont possible des actions et des décisions. Dès 1992, la Région de Bruxelles-Capitale avait prévu dans son ordonnance relative à l'évaluation des incidences, la réalisation d'une étude d'incidences sur les PPAS (plans particuliers d'affectation des sols), de manière à contrôler et définir les affectations possibles en regard des sensibilités environnementale du site.

La modification de l'esprit des décideurs et acteurs de l'aménagement du territoire se marque clairement dans la réforme du CWATUP en 1997, à la fois dans la présentation et l'intitulé de l'article 1<sup>er</sup> : «Le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants. La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager».

En outre, en matière d'intégration aménagement-environnement, la Région wallonne est allée encore plus loin dans le CWATUP de 1997 (devançant en cela une nouvelle directive européenne en gestation), en imposant l'étude d'incidences sur l'élaboration ou la modification des plans de secteur (pour les zones urbanisables) et en prévoyant également une étude de ce type pour les PCA (plans communaux d'aménagement).

Parmi les atouts majeurs de cette nouvelle disposition, remarquons que la procédure relative aux études d'incidences sur plan prévoit une segmentation en deux phases : une première phase dite «d'opportunité» (analyse de l'avant-projet en fonction de l'article 1<sup>er</sup>, § 1 du CWATUP), qui permet de rejeter un projet qui, selon l'analyse socio-économique et territoriale, s'avère peu judicieux ou trop dommageable ; une deuxième phase qui se concentre sur les risques d'effets sur l'environnement et les moyens d'y remédier.

Lorsqu'une telle étude est réalisée, s'il s'avère que l'avant-projet considéré ne répond pas aux conditions d'opportunité, l'autorité doit normalement décider soit de l'abandonner, soit de considérer sa réalisation ailleurs. Si le projet est abandonné, il n'est pas nécessaire de procéder à l'évaluation environnementale proprement dite, ce qui permet de réaliser des économies importantes et oblige le concepteur du projet à réfléchir avant de soumettre son projet à étude.

### Commentaires

Si cette procédure récente prend les problèmes plus en amont que par le passé, elle reste avant tout «réparatrice» et non préventive. On commence par élaborer le projet de plan, puis on évalue l'importance des impacts potentiels sur l'environnement, avant d'adopter le plan, de l'amender ou de le refuser. Il faut toutefois reconnaître un avantage à la procédure : le plan peut être modifié en fonction des résultats de l'étude environnementale et la connaissance des impacts acquise lors de l'étude pourra être mise à profit dans toutes les phases ultérieures. Cette meilleure connaissance pourra aussi être utilisée lors de la conception de nouveaux projets.

Pendant, si cette évolution est favorable, sa portée est encore trop limitée et «correctrice». Une réelle prise en compte de l'environnement dans l'aménagement du territoire nécessite l'intégration de l'environnement dès les prémises de la réflexion et tout au long de la démarche d'aménagement : de la conception à la mise en œuvre concrète. On peut dès lors se demander, si la solution est aussi simple, pourquoi,

depuis le temps que les impacts, ou à tout le moins, les risques potentiels sont connus en gros, n'a-t-on pas encore adopté une telle démarche ?

La réponse est à la fois simple et complexe : on assiste à un cloisonnement, à tous les niveaux, des disciplines et prérogatives : au niveau politique, administratif ou même de l'enseignement.

Un effort a cependant été accompli dans la rédaction du Schéma de développement de l'espace régional (SDER), qui intègre, en de nombreux passages, les préoccupations d'environnement, guidé en cela notamment par le premier article du CWATUP qui stipule, on l'a vu, que « la Région et les autres autorités publiques... rencontrent de manière durable les besoins... ».

Pour arriver à prendre en compte *de manière durable* les besoins à la fois sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux, il faut nécessairement avoir une vision globale des problèmes. Or, de nombreuses voix continuent à prôner toujours plus de spécialisation pour répondre à la complexité croissante des matières à gérer, partant du principe qu'il est impossible de maîtriser correctement des matières aussi diverses que la géologie, la botanique, la législation, le bruit... pour n'en citer que quelques-unes.

L'élaboration de politiques, de plans ou de programmes, voire de projets, met dès lors en jeu une *juxtaposition* de spécialistes, qui ont bien souvent des langages propres et en arrivent régulièrement à parler d'un même objet en lui donnant des noms différents, ce qui rend le dialogue plus que périlleux et inefficace. En outre, persuadé que sa discipline est la plus importante, chacun essaie d'imposer sa vision et d'orienter les actions dans le sens le plus favorable à ses préoccupations. Dans un tel schéma, chacun privilégie son point de vue et ne fait pas un pas vers l'autre.

Dans de telles conditions, mettre ensemble ces approches divergentes (*on pourrait presque dire qu'il faut faire converger des divergences*) relève la plupart du temps de la gageure et celui qui doit remplir ce rôle rencontre bien des difficultés pour contenter chacun. La difficulté de la tâche est telle que, bien souvent, le *dialogue ne semble pas suffire*. On se rabat dès lors de plus en plus souvent vers un arbitrage « scientifique » et « indiscutable » basé sur des calculs savants. Tout le monde sait que les chiffres sont objectifs et rigoureux, tout le monde sait aussi qu'on leur fait dire ce qu'on veut.

### Ebauches de solutions

A notre sens, ce n'est ni en continuant à juxtaposer des spécialistes, ni en recherchant l'arbitrage des chiffres que les différentes composantes de l'aménagement et de l'environnement pourront être intégrées. Il s'agit de former des « spécialistes-généralistes » capable *d'appréhender* (et non de maîtriser de manière infaillible) l'environnement dans son sens le plus large, depuis la production de matière à partir de la photosynthèse jusqu'à l'organisation de la société, en passant par les facteurs physiques du territoire et les composantes économiques. Il ne s'agit pas de former une génération d'êtres surhumains, mais de gens à qui l'on a ouvert l'esprit en décroissant les matières et en montrant la complexité des mécanismes qui coexistent et se superposent sur un territoire.

Il ne faudrait pas en conclure que les spécialistes sont inutiles. Au contraire, ils sont indispensables à une connaissance approfondie des phénomènes envisagés

et doivent continuer à améliorer les connaissances fines des phénomènes qui nous entourent et nous affectent. Il faut plutôt cesser de raisonner en termes dichotomiques ou en logique binaire (tout ou rien). Laissons cela aux ordinateurs et exploitons la richesse du cerveau humain en développant, de manière intégrée à la fois des spécialistes *et* des généralistes (qui seront, par la force des choses, toujours un peu plus spécialisés dans une matière), les derniers servant d'interface entre les premiers. Lorsque ces « interfaces » seront bien formés, que leur rôle sera reconnu, il faudra encore leur donner la place qu'ils méritent et leur permettre d'être actifs et efficaces en jouant le rôle de facilitateur à tous niveaux : administratif, politique mais aussi de conception.

C'est ainsi que, pour reprendre le cas de l'élaboration de plans, une mesure assez simple pourrait ouvrir la voie à une nouvelle approche : si, dans le cadre de l'étude d'incidences, l'auteur d'étude doit posséder le « double agrément » (*être agréé pour l'élaboration de schéma de structure ou de plans communaux d'aménagement selon le niveau et être agréé pour la réalisation d'études d'incidences sur des matières d'aménagement du territoire*), il n'en va pas de même pour l'auteur du plan.

Dans le cas des plans de secteur, c'est l'administration qui est auteur de projet : on peut penser que la pluridisciplinarité est présente, bien que la composante environnementale soit, par la force des choses, le parent pauvre de l'administration de l'aménagement du territoire. Par contre, pour l'élaboration des PCA, l'auteur de projet est choisi parmi les auteurs agréés pour cette seule activité. Si l'on imposait le double agrément pour l'élaboration de tous les plans, on franchirait sans doute une étape cruciale dans la prise en compte de l'environnement beaucoup plus en amont et les impacts potentiels (positifs ou négatifs) seraient incorporés dès le départ dans la réflexion.

Outre cette piste d'action, on peut aussi se réjouir de la mise en place et de la poursuite des activités de la CPDT (conférence permanente du développement territorial) qui permettent de poser les jalons d'une réflexion transdisciplinaire en matière de développement territorial. Pour ne prendre qu'un exemple, nous citerons le thème qui étudie depuis deux ans les éléments indispensables à la révision des plans de secteur et élabore des pistes d'action basées sur une réflexion intégrée.

### Références bibliographiques

- GODRON M. (1984), *Ecologie de la végétation terrestre*, Paris, Masson.
- LACOUR C. (1995), « Intégration Environnement-Aménagement : fondements théoriques », in *L'aménagement face au défi de l'environnement*, ADICUEER, p. 21-39.
- NONN H. (2001), *L'aménagement du territoire en Europe occidentale*, Paris, Ellipses.
- PASSET R. (1995), « L'aménagement du territoire dans une perspective de développement durable », in *L'aménagement face au défi de l'environnement*, ADICUEER, p. 9-20.

# Etudes d'impacts, procédures de participation et réalité du terrain

Benoit DEBAUVE, Christophe DRIESSE et Marie-Françoise GODART

Depuis une dizaine d'années, l'étude d'impact est devenue un élément incontournable de la prise en compte de l'environnement dans toute action susceptible d'exercer une pression sur celui-ci.

Un bref rappel de la procédure et surtout des intervenants impliqués permettra de situer le présent texte.

## **La procédure d'étude d'impacts**

L'étude d'impacts (appelée étude d'incidences en Région wallonne et à Bruxelles) n'est qu'une partie de la procédure d'évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement. En effet, pour nombre de projets, peu susceptibles de provoquer des dommages significatifs à l'environnement, cette évaluation prend une forme simplifiée.

A l'heure actuelle, une étude d'incidences doit être réalisée après le dépôt d'une demande d'autorisation (permis d'exploiter – d'environnement, ou d'urbanisme). En Région wallonne, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2002, cette étude est réalisée plus tôt dans le processus puisqu'elle doit accompagner la demande d'autorisation dans le cas d'un projet. Les deux premiers acteurs de la procédure sont donc le demandeur et l'administration compétente (celle auprès de qui est introduite la demande et qui instruit le dossier).

Un troisième acteur est essentiel à la réalisation de l'étude: l'auteur d'étude. En Région wallonne (tout comme à Bruxelles), ne réalise pas une étude qui veut: il faut être agréé. Cet agrément étant octroyé sur la base d'un examen minutieux du dossier du candidat auteur et révélant ses compétences. Il convient de préciser que cet auteur, vu la complexité des phénomènes à traiter, est le plus souvent un bureau d'étude réunissant plusieurs disciplines en son sein. Deux autres acteurs interviennent

aussi : la (des) commune(s) où doit s'implanter le projet et l'autorité compétente (celle qui délivre l'autorisation). Enfin, un groupe d'acteurs essentiel est constitué par le public. En effet, en application de la directive européenne de juin 1985, le public doit être informé de la procédure et les modalités d'information sont à préciser dans les législations nationales (ou régionales chez nous).

Lorsqu'une étude d'incidences doit avoir lieu, la participation du public peut se faire à deux stades de la procédure : après le dépôt de la demande et avant la réalisation de l'étude d'incidences, c'est *l'enquête préalable*. Cette enquête dure trente jours, durant lesquels le dossier complet peut être consulté à la maison communale par tout citoyen qui en fait la demande. Conscient que la démarche d'aller consulter un dossier n'est pas nécessairement à la portée de tous et, surtout, que la présentation d'un tel dossier et les termes qui y figurent peuvent être assez complexes, voire incompréhensibles, pour les non-spécialistes, le législateur wallon a aussi prévu une réunion d'information qui se déroule au cours de la première moitié de l'enquête. Lors de cette réunion, le projet est présenté à la population par son promoteur et le chargé d'étude décrit la méthodologie qu'il compte appliquer pour la réaliser. Il importe, à ce stade de l'exposé, de préciser que si l'agrément de l'auteur constitue une garantie de ses compétences, cet agrément ne préjuge en rien de son indépendance. Or, la législation en Belgique francophone impose, pour des raisons bien compréhensibles, que l'auteur d'étude soit indépendant du demandeur.

A l'occasion de cette séance, tout citoyen peut exprimer ses craintes, poser des questions et proposer des alternatives. A la clôture de l'enquête, le procès-verbal de la réunion d'information, les remarques écrites formulées dans le courant de l'enquête et les alternatives proposées par les riverains sont transmis à l'auteur d'étude qui *doit obligatoirement les prendre en considération*.

Cette première étape est donc fort importante pour la transparence et le respect de la population puisque tout ce qu'elle dit doit être pris en compte, sous peine d'hypothéquer la validité de la procédure. Jusqu'en septembre 2002, cette consultation *n'était obligatoire que pour un projet présenté par un demandeur de droit public*. Si le demandeur est un investisseur privé, les citoyens ne seront légalement informés qu'après la fin de l'étude puisque rien n'est prévu alors en termes d'information pendant le déroulement de l'étude. Actuellement, cette enquête est toujours obligatoire.

A Bruxelles par contre, la consultation préalable a toujours lieu, mais sans réunion d'information. En outre, l'enquête porte sur le cahier des charges et non sur le projet en lui-même. Autre différence intéressante : à Bruxelles, un comité d'accompagnement suit le déroulement de l'étude. Constitué principalement de représentants des diverses administrations impliquées dans la procédure, il inclut depuis quelques années des représentants des riverains, qui peuvent ainsi être informés du déroulement de l'étude pendant toute sa durée et intervenir sur son contenu. L'un des intérêts de cette consultation préalable est de permettre d'attirer l'attention du demandeur et de l'auteur d'étude sur des problèmes éventuels et de proposer des alternatives.

Pour la réalisation de l'étude, le fait de disposer de tous les éléments présentés par le public au cours de l'enquête préalable constitue un atout précieux pour l'auteur d'étude qui ne peut évidemment pas connaître les lieux de manière aussi fine que

les riverains. C'est ainsi que dans le cadre de l'étude d'incidences pour le tronçon Hacquegnies-Mainvault de l'autoroute A8, les riverains de l'A8 demandaient que l'on prête une attention particulière à la stabilité d'une petite route susceptible d'être utilisée comme voie de déviation pendant les travaux et que la traversée de la colline du Carmoi se fasse en tunnel et non en tranchée... Dans cet exemple, ces demandes ont constitué des guides précieux à la réflexion pour les auteurs de l'étude. Dans sa réalisation, ils ont cherché comment donner satisfaction aux riverains en proposant la création d'un tunnel, tout en tenant compte de divers impératifs (coût, moyens techniques, ...).

*Lorsque l'étude est terminée et déposée à la commune, on procède à une nouvelle enquête publique, qui porte cette fois sur l'étude d'incidences et est toujours obligatoire. Cette étape ne prévoit pas de réunion d'information, mais bien une réunion de concertation si un certain nombre de réclamants s'est manifesté. Lors de cette réunion, le but n'est pas de trouver un consensus, mais bien de permettre aux riverains de s'exprimer une dernière fois et de mettre l'accent sur leurs préoccupations majeures. Force est de constater qu'en Région wallonne, cette réunion se déroule souvent dans de très mauvaises conditions et ce, pour des raisons multiples.*

L'un des problèmes principaux découle de ce que la législation limite le nombre de représentants des réclamants à neuf. Cependant, rien n'est dit à ce propos ni dans les textes légaux, ni dans la circulaire explicative (circulaire n° 66 de février 1992). En pratique, les solutions adoptées sont très variées. Certaines communes considèrent que les neufs premiers arrivés à la réunion sont les représentants, d'autres convoquent des représentants qu'elles choisissent (mais on ne sait en général pas sur quelles bases); il arrive que l'on demande aux personnes qui se présentent de faire un choix entre elles. Dans d'autres cas enfin, on laisse entrer plus de monde mais on ne laisse s'exprimer que neuf personnes. Dans certains cas, les réclamants sont plus organisés et délèguent neuf personnes après choix concerté préalable.

Un autre problème est lié au déroulement de la réunion. Elle s'avère souvent très houleuse. L'expérience montre en général que si l'étude répond de manière complète aux interrogations et aux inquiétudes de la population, la réunion se passe bien et a pour intérêt principal pour les réclamants d'exprimer une dernière fois leurs craintes et les mesures qui leurs paraissent importantes. Mais, si l'étude paraît incomplète ou bâclée, ou qu'il n'y a jamais eu de contact avec le public, la réunion a toutes les chances de mal se passer, la population ayant le sentiment d'être trompée.

Le contexte historique du projet peut également avoir un impact important sur le déroulement de la procédure et de la réunion de concertation. En effet, même si l'étude s'est bien déroulée, lorsque des projets ont un passé conflictuel, les riverains ne peuvent se dégager de ce contexte et profitent de la réunion de concertation pour rappeler tous leurs griefs. Enfin, il arrive aussi que les conclusions de l'étude ne soient pas celles que les riverains espéraient... Ce qui entraîne bien évidemment des problèmes par la suite.

Outre les études évoquées ci-dessus, le CWATUP (code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine) prévoit depuis 1997 la réalisation d'une étude d'incidences sur plan pour toute modification ou établissement d'un plan de secteur qui comporte des zones urbanisables. Il en va de même pour les

plans communaux d'aménagement, mais l'étude est facultative dans ce cas. Dans le cadre de cette procédure, le public n'est pas appelé à participer de la même manière que pour les études sur projet. Il n'est en effet consulté qu'en toute fin de procédure, selon des modalités légèrement différentes, en raison du caractère planologique et de la nécessaire interaction entre le projet de plan et l'étude d'incidences. Nous n'aborderons donc pas cet aspect de la participation dans le présent texte.

### **Perceptions de la procédure de participation**

Il peut être intéressant, à ce stade, de procéder à un aperçu rapide (forcément réducteur) de la perception, par les différents acteurs, de la procédure de participation.

#### ***Pour l'auteur de projet***

Il n'est pas rare que les porteurs de projet jugent inutile la confrontation avec le public. Il suffit, à leurs yeux, d'investir dans un projet aux retombées économiques positives et dont les impacts environnementaux sont identifiés et corrigés suite à la réalisation d'une étude d'incidences, pour justifier l'obtention de l'autorisation. Ils perçoivent souvent les préoccupations de la population comme une manifestation d'intérêts particuliers, partisans et politiques.

#### ***Pour les pouvoirs publics***

Il semble que pour certains fonctionnaires, l'intérêt majeur de la réalisation de la procédure d'évaluation des incidences soit de pouvoir faire réaliser des expertises techniques dont l'administration n'a pas les moyens. L'intérêt de la participation du public ne serait pas perçu. Ils se fondent sur la circulaire adressée aux provinces et aux communes qui rappelle que l'autorité qui prend la décision finale n'est pas tenue par le résultat de la réunion de concertation. Si cette remarque trouve sans doute son fondement dans le fait que la réunion de concertation ne doit pas aboutir à un consensus (on voit dès lors mal comment la décision finale pourrait tenir compte d'un résultat inexistant), elle peut occulter l'importance de la participation. En effet, si la décision prise va à l'encontre des objections formulées lors de l'enquête publique, les raisons de cet écart doivent être précisées et argumentées, sous peine de voir aboutir d'éventuels recours au Conseil d'Etat !

#### ***Pour l'auteur de l'étude***

Choisi et rémunéré par le demandeur (mais avec la possibilité pour l'autorité de récuser ce choix), l'auteur d'étude doit évaluer en toute indépendance les incidences et proposer, si nécessaire, des améliorations ou des alternatives au projet. Il doit, en même temps, informer le plus objectivement possible l'autorité et le public sur les incidences environnementales du projet. Au vu de ce qui précède, on conçoit bien à quel point la position de l'auteur de projet peut parfois être inconfortable.

### ***Pour la population***

La procédure sera perçue différemment selon qu'elle a comporté ou non une consultation préalable obligatoire ou informelle.

L'expérience montre dès lors que si l'on s'en tient strictement à l'application de la loi, on a toutes les chances que la procédure se termine dans de mauvaises conditions.

En tant que bureau universitaire, l'une de nos préoccupations, outre la formation des jeunes professionnels, est aussi de contribuer à mettre sur pied la meilleure méthodologie possible. Dans ce contexte, que peut-on faire, en tant qu'auteur d'étude, pour remédier aux problèmes évoqués ? Parmi les expériences déjà menées par notre bureau d'études, toutes celles qui impliquent une participation active de la population sont à retenir. Elles seront évoquées à la fin de ce texte, après l'examen du suivi de la procédure, qui permettra de répondre à plusieurs interrogations qu'elle suscite. Quel est le poids de la participation dans la prise de décision ? Que se passe-t-il après l'enquête ? Quels éléments sont pris en compte dans la rédaction du permis ?

### **Etude de suivi des études d'incidences <sup>1</sup>**

Outre les problèmes liés à la participation, le devenir des projets après étude d'incidences ne fait, aujourd'hui, pas l'objet d'un suivi. Or, tant pour améliorer la qualité des études que pour affiner les processus de décisions, il importe de connaître le devenir des projets après délivrance de l'autorisation. Dans ce cadre, la Région wallonne a lancé une étude de suivi des études d'incidences. Cette étude est en cours et vise à évaluer la performance du système d'études d'incidences de la Région wallonne à appréhender et corriger les impacts d'un projet sur l'environnement.

Ce suivi se base sur des études de cas et permet de confronter les résultats des différentes étapes de la procédure à la réalité. Cette étude, confiée au CEDD (Centre d'étude du développement durable de l'IGEAT), compare pour l'ensemble des impacts potentiels relevés par l'étude d'incidences, les recommandations et demandes des différents intervenants, les obligations imposées par l'autorité, les mesures prises par l'exploitant pour minimiser les impacts de son projet sur l'environnement et les résultats effectivement obtenus. Nous pouvons de cette manière analyser les différences entre ce qui est proposé, prescrit puis appliqué.

### **Premiers résultats de l'étude**

A titre d'exemple, nous allons analyser certains résultats du suivi d'une étude d'incidences relative au renouvellement de l'autorisation d'exploiter d'une industrie chimique. En ce qui concerne le bruit, par exemple, l'étude d'incidences a relevé un dépassement en certains points dans la zone d'habitat de la valeur guide. L'auteur de l'étude propose donc des actions sur le four pour réduire les émissions de bruit. Le permis délivré par l'autorité reprend alors, comme dans tous les dossiers pour lesquels il y a des problèmes potentiels de bruit, le texte de l'avant-projet de réglementation. Ce texte comporte des valeurs guides à l'immission pour différents types de zones du plan de secteur (zone d'habitat, zone agricole, etc.) et différentes périodes de référence (jour, transition, nuit). L'exploitant a mis en œuvre un certain nombre de moyens techniques tels que la mise en place d'un système de préchauffage, le remplacement

des brûleurs et l'isolation acoustique du four. Il a obtenu une amélioration du niveau de bruit à l'immission, qui reste cependant en certains points supérieur aux valeurs guides.

Dans les cas traités jusqu'à présent, nous avons constaté que les impacts environnementaux sont correctement identifiés par l'étude d'incidences et que des mesures pour y remédier sont pratiquement toujours proposées. En règle générale, l'exploitant met en œuvre les moyens recommandés. Il faut remarquer que l'étude d'incidences est réalisée en collaboration avec le demandeur et que les recommandations de l'auteur d'étude sont souvent le fruit de cette collaboration. En plus d'informer la population et l'administration, l'étude d'incidences fournit donc un regard extérieur qui permet à l'exploitant de quantifier et d'analyser les impacts de son projet sur l'environnement et de mettre en place des mesures d'atténuation. La situation est alors généralement améliorée mais les objectifs fixés par les autorisations ne sont toutefois pas toujours atteints. Le non-respect des obligations malgré la mise en œuvre de toutes les recommandations illustre bien la difficulté pour le bureau d'étude d'évaluer l'efficacité des mesures proposées et montre l'intérêt d'un suivi des projets soumis à étude d'incidences.

L'étude de suivi permet aussi d'analyser la manière dont les recommandations ou les demandes des différents intervenants sont prises en compte dans la pratique. Outre l'auteur de l'étude d'incidences, les conseils consultatifs tels que le CWEDD (le Conseil wallon pour l'environnement et le développement durable), la CRAT (la Commission régionale d'aménagement du territoire) ou la CCAT (la Commission communale d'aménagement du territoire) sont en effet partie prenante dans le processus d'évaluation environnementale, de même que la population, soit via l'enquête publique, soit par l'intermédiaire des autorités communales.

Dans l'exemple de l'industrie chimique évoqué ci-dessus, le projet ne nécessitait pas de permis de bâtir et les avis de la CRAT ou de la CCAT n'ont donc pas été sollicités. Seul le CWEDD a demandé pour ce problème un traitement acoustique de certaines sources de bruit selon les recommandations de l'auteur de l'étude. Comme c'est le cas ici, dans son avis sur la qualité de l'étude d'incidences et l'opportunité du projet, le CWEDD met en général l'accent sur certains problèmes particuliers du projet et invite l'autorité à imposer les recommandations de l'étude d'incidences.

### **Conclusions et recommandations**

Au stade actuel de l'étude de suivi, il apparaît que la majorité des recommandations viennent de l'étude d'incidences. Les recommandations ou demandes supplémentaires des conseils consultatifs ou de la commune sont assez rares et sont souvent des demandes d'ordre général telles que par exemple réduire les nuisances liées au bruit ou tenir la population informée de l'évolution de la situation. Cependant, lorsqu'un de ces acteurs fait une demande particulière, celle-ci est en général intégrée dans le permis. Il faut aussi remarquer que certaines de ces demandes sont parfois adressées plus particulièrement à l'autorité plutôt qu'à l'exploitant, comme par exemple fixer des valeurs limites d'émission de polluants atmosphériques ou résoudre un problème d'approvisionnement en eau d'un zoning industriel.

En conclusion, quelques pistes pour une amélioration du système peuvent être proposées. Tout d'abord, le bureau d'étude peut de manière volontaire impliquer les comités de riverains tout au long de l'étude en les rencontrant personnellement. S'il n'existe pas de comité, il peut susciter des participations de la part des riverains, par exemple en organisant une enquête avec un questionnaire. Il peut aussi suggérer une réunion d'information pendant l'enquête finale.

Au niveau de la procédure légale, l'application du décret sur le permis d'environnement de mars 1999 <sup>2</sup>, devrait apporter une importante amélioration grâce à l'enquête publique préalable, rendue obligatoire pour tous les projets. Il serait aussi intéressant de fixer le mode de représentation des réclamants qui pose souvent des problèmes lors de l'élaboration du décret sur la participation.

Enfin, il serait intéressant de généraliser la création de comités de concertation regroupant les industries et les riverains et de systématiser le suivi des projets soumis à étude d'incidences pour permettre un retour d'information et évaluer efficacement le travail des bureaux d'études.

## Notes

<sup>1</sup> Etude financée par le ministère de la Région wallonne, DGRNE.

<sup>2</sup> Décret de la Région wallonne relatif au permis d'environnement du 11 mars 1999, d'application depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2002.



# Aspects juridiques du droit d'accès à l'information environnementale

Philippe RENAUDIÈRE <sup>1</sup>

## **L'accès à l'information environnementale et la problématique du développement durable des territoires**

Plusieurs autres contributions ont mis en évidence l'importance de la participation citoyenne aux mécanismes décisionnels concernant le développement territorial. Au fil des réflexions proposées par les différents intervenants, on se rend compte de l'importance de notions comme le partenariat ou l'implication des acteurs locaux. On se préoccupe de savoir par qui, mais aussi pour qui, le développement doit intervenir. On souligne à juste titre l'importance des études d'incidence préalables à l'adoption ou à la révision d'un plan d'aménagement, où le public joue un rôle important. On insiste, enfin, sur la nécessité d'une bonne communication entre scientifiques, public et décideurs.

Cette participation du public, cette implication des acteurs locaux n'a de sens que si l'information sur les plans et projets est effectivement accessible à ceux qu'on prétend associer à la prise de décision.

Faute d'information, la participation citoyenne est un leurre, ou un alibi ; ou encore, elle peut déboucher sur une généralisation du syndrome « NIMBY » <sup>2</sup>.

L'information correcte du citoyen en matière d'environnement lui permet de mieux contribuer à l'élaboration de son cadre de vie, à la préservation de l'environnement, à la gestion des ressources naturelles et du patrimoine commun. Le citoyen peut alors s'impliquer en connaissance de cause dans les débats affectant le patrimoine environnemental commun et faire des choix de consommation éclairés. Cette information facilite enfin de meilleures relations entre autorités publiques et citoyens pour les décisions concernant leur cadre de vie. En associant citoyens et politiques dans la prise de décision, elle responsabilise les autorités et les décideurs <sup>3</sup>.

## **Principes généraux**

### ***Le droit d'accès à l'information environnementale, composante essentielle d'un droit fondamental à la protection de l'environnement***

On s'accorde en général à considérer que le droit à l'environnement – envisagé comme droit de l'homme, comme droit fondamental – est un droit à contenu surtout procédural, qui comporte trois aspects: le droit pour le citoyen de participer aux décisions relatives à l'environnement; le droit d'être informé; et le droit d'agir en justice <sup>4</sup>.

Le droit d'accès à l'information environnementale est donc une des composantes essentielles d'un droit fondamental à la protection de l'environnement que les sociétés modernes ont consacré à travers de nombreux textes juridiques, notamment constitutionnels – et parmi lesquels on trouve l'article 23 alinéa 3, 4<sup>o</sup>, de la Constitution belge.

### ***Un changement de paradigme: de la publicité de certaines décisions en matière d'environnement à l'accès généralisé à l'information environnementale, sans avoir à justifier d'un intérêt particulier***

Tel qu'il est organisé aujourd'hui par les textes juridiques internationaux, européens et belges – au pluriel –, que nous examinerons ci-dessous, le droit d'accès à l'environnement représente un changement de paradigme comparable en importance à l'introduction du concept d'études d'incidences environnementales, dont il est d'ailleurs complémentaire. Les études d'incidence ont introduit dans le processus de décision environnementale un élément essentiel de prévention (il faut évaluer l'ensemble des risques et des impacts probables sur l'environnement d'un projet industriel ou d'infrastructure, avant de décider en connaissance de cause). Complétant cette évolution vers une société plus ouverte et plus participative, le droit d'accès à l'information veut faire échapper les décisions des autorités responsables – en pratique, il s'agit des différents types d'instances d'administratives – au secret qui les entoure traditionnellement. Le principe qui le sous-tend est en effet que tout citoyen a accès à l'information environnementale, sans avoir à justifier d'un intérêt particulier. La publicité devient la règle, le secret – qui était auparavant considéré comme garant de l'efficacité de l'administration – est désormais l'exception. L'accès à l'information ainsi généralisé se distingue ainsi fondamentalement de la mise à disposition de certains membres du public d'une information ciblée, qui existe déjà depuis fort longtemps, notamment dans le cadre des autorisations administratives. Au Moyen Age existaient déjà des systèmes d'autorisations pour les industries polluantes, les tanneries et les forges par exemple, qui n'étaient accordées qu'après consultation des habitants voisins. Les arrêtés du Régent de 1946 instituant le règlement général sur la protection du travail ont largement consacré un tel principe de consultation du public concerné, connu du grand public par les enquêtes de «*commodo et incommodo*».

### ***Le citoyen, acteur de la protection de l'environnement***

Mais ce type de consultation ne vise qu'un public précis, et des informations soigneusement sélectionnées. La transparence ne connaît au contraire de limite, ni dans l'espace ni dans le temps. En donnant à chaque citoyen le droit d'accès à

l'information environnementale dans son ensemble, on fait de lui un acteur de la protection de l'environnement, et non plus un simple destinataire des décisions de l'autorité. On lui reconnaît le droit de contrôler lui-même la manière dont les pouvoirs publics et les autres acteurs de la société assurent la protection de l'environnement qui lui est garantie par la Constitution. On lui permet d'agir *en connaissance de cause*, de faire des choix de consommation éclairés, de contester de façon pertinente les décisions des autorités publiques. Si l'information c'est le pouvoir, donner au citoyen l'accès à l'information, c'est lui permettre d'exercer un contre-pouvoir. C'est un pari sur son sens de la responsabilité civique.

### *L'environnement, précurseur dans le domaine de la transparence administrative*

Enfin, le droit d'accès à l'information environnementale a été un précurseur dans une évolution générale vers la transparence administrative, vers la publicité des documents administratifs. Le droit à l'environnement fait partie de cette troisième génération des droits de l'homme, qui vise à établir une société démocratique basée sur la participation active de ses citoyens. On a vu ainsi apparaître des textes juridiques instaurant la transparence en matière administrative comme principe général, au-delà du seul droit d'accès à l'information environnementale.

### *Un édifice juridique complexe*

On se trouve en présence d'un édifice juridique complexe, dans lequel se superposent ou coexistent des textes adoptés à des niveaux de pouvoirs différents, et de portée soit spécifiquement environnementale, soit générale.

On sait que le droit international représente une source importante du droit de l'environnement, que la genèse de nouveaux textes environnementaux suit souvent une évolution assez longue, commençant par l'adoption au niveau international de textes non contraignants – chartes, déclarations d'intentions – qui seront convertis par la suite en traités, puis repris dans les législations nationales, avec fréquemment un détour par le droit européen.

On trouvera ci-dessous un aperçu des principales législations aux niveaux international, européen et belge.

### **Droit international**

Parmi de nombreux textes <sup>5</sup>, on s'arrêtera plus spécialement à deux instruments juridiques importants: la convention européenne des droits de l'homme et la convention d'Aarhus.

### *La convention européenne des droits de l'homme*

Adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe, et non dans celui de l'Union européenne, cette convention ne reconnaît pas un droit d'accès à l'information environnementale en tant que tel – ni d'ailleurs un droit à la protection de l'environnement. Mais l'interprétation qu'a donnée de certaines de ses dispositions la Cour de Strasbourg au fil des années a contribué à l'émergence d'un droit fondamental à l'information environnementale.

En combinant les dispositions relatives au droit à l'intégrité physique, à la protection du domicile et de la vie privée et familiale, la Cour en a dérivé dans plusieurs de ses décisions le droit pour les personnes de recevoir des informations en matière d'environnement, sans aller toutefois jusqu'à imposer aux gouvernements une obligation générale de diffuser cette information de leur propre initiative. Mais la Cour a reconnu un droit pour les personnes à recevoir les informations essentielles concernant l'environnement pouvant avoir un impact sur leur vie privée et familiale ou sur leur intégrité physique, quelles que soient les obligations positives qui s'imposent aux autorités en conséquence de la reconnaissance de ce droit.

L'arrêt le plus significatif rendu par la Cour européenne des droits de l'homme est incontestablement l'arrêt *Guerra* du 19 février 1998 <sup>6</sup>. Cette affaire concernait des personnes (une quarantaine) qui habitaient à proximité d'une usine chimique à haut risque et qui s'étaient vu refuser des informations concernant les risques encourus par la population riveraine et les mesures à prendre en cas d'accident majeur. La Cour s'est basée sur l'article 8 de la convention, qui garantit le droit au respect de la vie privée et familiale, en considérant que des informations relatives à l'environnement peuvent l'affecter. Dans le cas d'espèce, le voisinage de l'usine polluante, ses émissions nocives et le risque d'accident <sup>7</sup> mettaient en cause la vie privée et familiale des requérants et rendaient nécessaire une action positive de la part du gouvernement italien pour en assurer la protection. D'après la Cour, pour garantir le respect effectif de la vie privée et familiale des requérantes, les autorités italiennes auraient dû leur fournir « les informations essentielles qui leur auraient permis d'évaluer les risques pouvant résulter pour elles et pour leurs proches du fait de continuer à résider sur le territoire de (...), une commune aussi exposée au danger en cas d'accident dans l'enceinte de l'usine ». En d'autres termes, la Cour érige la transparence en instrument de protection de la vie privée des personnes. Résider dans une zone à haut risque, être exposé à une probabilité d'accident industriel majeur, engendre selon la Cour une obligation d'information. La Cour ajoute que le fait que les informations n'étaient pas disponibles auprès de l'autorité concernée (c'est-à-dire la Mairie) est sans pertinence : il incombait à cette autorité de collecter et d'élaborer ces informations avant de les diffuser. Dans cette décision, la Cour ne va pas jusqu'à reconnaître un droit absolu à recevoir de l'information environnementale <sup>8</sup>. Mais elle a posé le principe du droit des individus à recevoir les informations essentielles pouvant avoir un impact sur leur vie privée et familiale, quelles que soient les obligations positives s'imposant aux autorités.

On retiendra de cette évolution jurisprudentielle que la définition de l'information environnementale comprend deux volets distincts : la publicité « passive » (dans le chef de l'administration, qui doit répondre à une demande du public) et la publicité « active » (c'est-à-dire la diffusion d'information à l'initiative de l'autorité, sans attendre une demande du public).

Ces notions sont clairement mises en évidence par le texte le plus récent et le plus fondamental en la matière, la convention d'Aarhus.

***La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel, et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus)***

Adoptée à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998 dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, elle organise de façon précise les trois composantes du droit à la protection de l'environnement : information, participation à la décision et accès à la justice. Contrairement à de nombreux textes internationaux auxquels il est fréquemment fait référence, la convention d'Aarhus est effectivement entrée en vigueur le 3 octobre 2001. Elle devra donc être mise en œuvre dans les Etats qui l'ont signée et ratifiée, par l'adaptation de leurs législations internes. S'agissant des Etats membres de l'Union européenne, et en raison du transfert de nombreuses compétences en matière d'environnement à l'Union européenne, ce sera principalement par le biais d'une modification de la législation européenne que s'opérera la mise en conformité avec la convention d'Aarhus.

Elle prévoit en son article 4 la publicité passive, avec des modalités souples pour le public, et contraignantes pour les autorités. La convention donne une définition de l'information environnementale plus complète que celle fournie par la législation actuellement en vigueur <sup>9</sup>. On y trouve en effet à la fois <sup>10</sup> des indications concernant le support de l'information (« disponible sous forme écrite, visuelle, orale, électronique ou sous toute autre forme matérielle »), mais aussi sur son contenu : on y trouve les informations relative à l'état des éléments de l'environnement (comme l'air, l'eau, etc.) et leur interaction ; les informations concernant les facteurs, activités ou mesures susceptibles d'avoir une incidence sur les éléments de l'environnement (y compris l'analyse coût-bénéfice et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement ; et les informations relatives à l'état de santé de l'homme, sa sécurité, mais aussi l'état des sites culturels. La notion d'autorité publique est aussi plus large que celle reprise dans la directive actuelle : il s'agit à la fois de l'administration publique à tous les niveaux, de toute personne physique ou morale exerçant des fonctions administratives, de toute personne physique ou morale assumant des responsabilités ou fournissant des services publics sous l'autorité d'un organe de l'administration (ce qui vise donc les services publics privatisés), et enfin des organisations d'intégration économique régionale (comme l'Union européenne) <sup>11</sup>. L'absence d'intérêt légitime comme condition à la demande d'information est confirmée <sup>12</sup> ; le délai pour satisfaire à la demande est bref : « aussitôt que possible », et au plus tard dans le mois (la directive européenne et les législations belges prévoyaient jusqu'ici deux mois) ; l'information doit être communiquée sous la forme demandée, sauf s'il est raisonnable de la communiquer sous une autre forme (mais l'administration doit alors expliquer les raisons de ce choix), ou si l'information a déjà été rendue publique sous une autre forme <sup>13</sup> ; le refus ne peut intervenir que dans les cas précis énumérés par la convention <sup>14</sup> et doit être motivé ; un droit « raisonnable » peut être demandé au citoyen.

La publicité « active » est organisée de façon détaillée par l'article 5, qui impose aux Etats de rassembler et de diffuser l'information sur l'environnement (« collecter, mettre à disposition, diffuser, faire diffuser »).

## Droit européen

Comme on vient de le voir, l'adoption de la convention d'Aarhus a rendu nécessaire la modification de la législation européenne en la matière, à savoir la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, dans la mesure où elle organise un accès moins complet à l'information environnementale.

Adoptée en 1990, cette directive avait été saluée comme un progrès considérable et elle a très largement contribué à l'accélération du processus législatif en cours en Belgique à la fin des années quatre-vingt. Cette directive, centrée sur la publicité « passive », prévoyait que toute information dont dispose l'administration en matière d'environnement (défini de manière large : « toute information concernant l'état des eaux, de l'air, du sol, de la flore, de la faune, des terres, et des espaces naturels, et les mesures susceptibles de les affecter ou de les protéger ») doit être rendue accessible aux citoyens sans que ceux-ci aient à justifier un intérêt particulier à obtenir cette information. La directive prévoyait aussi que le délai de réponse ne pouvait excéder deux mois. Elle imposait aux Etats membres de prévoir une possibilité de recours en cas de refus de communication de l'information demandée, et que les droits exigés pour la communication soient « raisonnables ». Des exceptions étaient prévues pour les motifs suivants : la confidentialité des délibérations des autorités publiques, les affaires faisant l'objet d'une instruction judiciaire ou disciplinaire, le secret commercial et industriel, la protection des données personnelles, les données fournies volontairement par un tiers, les données dont la divulgation serait de nature à porter atteinte à l'environnement, les données inachevées et les communications internes et les demandes manifestement abusives ou formulées de manière trop générale.

En juin 2000, la Commission a proposé une nouvelle directive sur l'accès du public aux informations en matière d'environnement, destinée à remplacer la directive de 1990 afin d'aligner le droit communautaire sur la convention d'Aarhus <sup>15</sup>. Les principaux éléments de la nouvelle proposition sont les suivants :

- octroi d'un droit d'accès à l'information en matière d'environnement et garantie que l'information sur l'environnement est mise à la disposition et diffusée au public au moyen des nouvelles technologies de l'information (soit, introduction de la publicité active) ;
- une définition de l'information en matière d'environnement plus large que celle fixée dans la directive 90/313 ainsi qu'une définition plus détaillée des autorités publiques visées par la directive, couvrant aussi les organismes assimilés qui détiennent des informations sur l'environnement ;
- le délai de réponse est ramené de deux à un mois ;
- le champ d'application des exceptions est précisé ; l'accès à l'information peut seulement être refusé si la divulgation des renseignements compromet des intérêts publics ou privés protégés par les exceptions prévues par la directive : l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt protégé par l'exception ; l'accès à l'information demandée est accordé dès lors que l'intérêt public est supérieur à l'intérêt protégé par l'exception ;

- des dispositions plus détaillées sont introduites en ce qui concerne les redevances qui peuvent être demandées par les autorités publiques pour fournir les informations réclamées; la fourniture de toute information ne peut pas être soumise au paiement par anticipation d'une redevance;
- deux procédures de recours contre les refus de communiquer l'information réclamée sont obligatoires: un recours administratif et un recours judiciaire.

Le Conseil des ministres a adopté une position commune en date du 28 janvier 2002, ce qui devrait permettre une adoption rapide de la directive.

### ***L'accès à l'information (environnementale) détenue par les institutions communautaires***

Cette question n'est pas dénuée d'intérêt pratique. Compte tenu des larges compétences transférées en matière d'environnement à l'Union européenne, ses institutions détiennent de nombreuses informations concernant l'état de l'environnement dans les Etats membres. La Commission européenne en particulier, en raison de sa triple fonction de promotrice de législations nouvelles, de gestionnaire de politiques et de programmes, et de contrôleur de l'exécution par les Etats membres de leurs obligations communautaires, dispose d'un volume considérable d'informations de toute nature susceptibles d'intéresser le citoyen soucieux des problèmes environnementaux. Or, les institutions communautaires ne sont pas soumises aux législations nationales des Etats membres organisant l'accès à l'information environnementale, pas plus qu'à la directive communautaire elle-même. Dès 1993, le Conseil et la Commission adoptaient un code de conduite concernant l'accès du public aux documents que ces deux institutions détiennent <sup>16</sup>. Ce code de conduite posait le principe que le public devait avoir le plus large accès possible auxdits documents. Pour en assurer l'application, la Commission a adopté le 8 février 1994 la décision 94 90/CECA/CE/EURATOM <sup>17</sup> qui adopte formellement le code de conduite. Une communication interprétative du 4 mars 1994 <sup>18</sup> en précise les critères de mise en œuvre, et notamment que « toute personne peut demander à avoir accès à n'importe quel document de la Commission non publié, y compris les documents préparatoires et le matériel explicatif ».

Cette marche vers l'ouverture des institutions européennes caractérisées jusque-là par la discrétion voire le secret a été consacrée par le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, qui a introduit un nouvel article 255 relatif à l'accès aux documents, qui prévoit ce qui suit :

- « 1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un Etat membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément aux paragraphes 2 et 3.
2. Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.
3. Chaque institution visée ci-dessus élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents ».

En exécution de cet article, le Parlement et le Conseil ont adopté, sur la base de l'article 255, paragraphe 2 CE, le règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission <sup>19</sup>.

On mesure le chemin parcouru entre un « code de conduite » et un droit reconnu dans le traité et mis en œuvre par un règlement opérationnel <sup>20</sup>.

### **Droit belge : législations fédérales et régionales en matière d'accès à l'information environnementale et d'accès à l'information administrative**

Comme souvent en Belgique en raison de la régionalisation de la majorité des compétences environnementales, la transposition de la directive 90/313 a engendré un véritable « patchwork » de législations régionales et fédérales <sup>21</sup>. Les Régions commencèrent par adopter des législations sur l'accès à l'information dans le domaine de l'environnement, à savoir :

- pour la Région flamande : le décret du 23 octobre 1991 et l'arrêté du 6 octobre 1991 (dit « VLAREM I »), qui recopie en fait les dispositions de la directive ;
- pour la Région bruxelloise, l'ordonnance du 30 mars 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la région de Bruxelles-Capitale ;
- pour la Région wallonne, le décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement.

L'adoption de ces normes régionales limitées au secteur de l'environnement a précédé la généralisation du principe de la transparence administrative, consacré par la réforme de la Constitution de 1993 qui a introduit un article 32, libellé comme suit : « Chacun a le droit de consulter ou de se faire remettre copie de chaque document administratif, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ». La constitution confirmait ainsi le mouvement vers la transparence qui anime les sociétés démocratiques modernes, et qu'annonçaient des textes comme la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs <sup>22</sup> et la charte de l'utilisateur des services publics. L'adoption de cette disposition constitutionnelle a entraîné la nécessité d'adopter des législations régionales et fédérales nouvelles et de portée générale, puisqu'il ne s'agissait plus de se limiter au seul domaine de l'environnement. On a ainsi vu apparaître les législations suivantes en matière de publicité de l'administration : au niveau fédéral, une loi du 11 mars 1994 ; au niveau wallon, un décret du 30 mars 1995 ; au niveau bruxellois, une ordonnance du 30 mars 1995.

La coexistence de tous ces textes en complique évidemment l'analyse et surtout la vie des citoyens qui veulent s'en prévaloir : quand la transparence mène à la confusion... <sup>23</sup>.

Cette confusion est d'ailleurs renforcée par la constatation qu'en dépit de leur adoption quasi simultanée et de leur source d'inspiration commune, les législations des trois Régions ne sont pas identiques, et diffèrent même considérablement entre elles sur certains points essentiels. On se concentrera ici sur trois aspects importants : le champ d'application (c'est-à-dire le type d'informations et les autorités visées par les législations) ; les exceptions justifiant le refus de communiquer une information ; et enfin les voies de recours.

S'agissant tout d'abord du champ d'application, on observera que la législation flamande exclut les documents dits «préparatoires» (ce qui pose problème si l'information demandée porte sur une étude commandée par l'administration à un bureau d'études spécialisé). Le contenu de la notion d'autorités publiques varie également. En Région wallonne, on entend par là les administrations communales, provinciales, régionales et para-régionales agissant dans le cadre d'une réglementation régionale en matière d'environnement. La Commission de recours instituée en Région wallonne a eu l'occasion de préciser qu'on pouvait ranger dans cette catégorie la Conférence des bourgmestres et échevins ou encore un parti politique. La Région de Bruxelles-Capitale y a expressément ajouté les cabinets ministériels. Par contre, lorsqu'il s'agit d'un dossier pénal, aucune information ne pourra être obtenue de la police ou du Parquet.

Les exceptions sont aussi formulées différemment, même si elles reprennent globalement les catégories énumérées dans la convention d'Aarhus et la directive européenne <sup>24</sup>: ainsi, la Région wallonne protège-t-elle le secret des «négociations interrégionales», mais la Flandre ne le fait pas. La loi fédérale protège quant à elle «le secret des délibérations du gouvernement fédéral», tandis que les législations régionales font de même pour leurs Exécutifs respectifs. La réglementation bruxelloise prévoit que si la demande concerne une donnée émanant d'une autorité d'une autre Région, ou de l'Etat fédéral, l'administration bruxelloise transmettra la demande à l'autorité d'origine, qui statuera sur la recevabilité de la demande. En Wallonie, ce renvoi automatique n'est pas organisé. La Commission de recours de la Région wallonne a précisé la notion de demande abusive <sup>25</sup>. Ainsi, le refus de dire pour compte de qui un avocat demande une information a conduit la Commission à considérer que la demande était abusive. Il faut aussi que l'information ait un support matériel: il ne s'agit pas de demander à l'administration de délivrer une opinion. Enfin, l'information doit être relative à l'environnement: des données relatives à un poteau d'éclairage n'ont pas été considérées comme telles, faute pour le citoyen d'établir leur incidence sur l'environnement (ce qui peut revenir, en contradiction avec l'esprit même de la législation wallonne – et bien sûr, de la directive européenne et de la convention d'Aarhus – à exiger du citoyen qu'il démontre un intérêt personnel à recevoir l'information demandée; en l'espèce, le citoyen débouté s'inquiétait des effets dudit poteau d'éclairage sur la population des papillons de nuit...). La Commission s'est aussi penchée sur la notion de documents «inachevés», que l'administration peut refuser de communiquer <sup>26</sup>: elle précise qu'il ne saurait être question de rejeter la communication de tous les documents préparatoires d'une décision (qui, par définition, peuvent être tous considérés comme «inachevés»); par contre, peuvent être refusés des documents inachevés susceptibles de créer des méprises. Cette notion de document préparatoire – reprise dans la directive européenne – a également fait l'objet d'une interprétation de la Cour européenne de justice <sup>27</sup>. Un citoyen allemand demandait à connaître l'avis émis par l'administration de la préservation des sites à propos d'un projet de contournement routier. L'administration avait rejeté sa demande, au motif, d'une part, que l'avis en question n'était pas une information relative à l'environnement au sens de la directive, mais plutôt une simple appréciation d'informations disponibles par ailleurs. La Cour a rejeté cet argument, confirmant

ainsi une définition large de la notion d'information environnementale. D'autre part, l'administration allemande soutenait que l'affaire faisant l'objet d'une « instruction préliminaire », on se trouvait dans le cas prévu par la directive elle-même, qui autorise le refus de communication d'une information lorsque les affaires font l'objet d'une enquête <sup>28</sup>. Là encore, la Cour donna tort à l'administration : l'avis de l'administration de la préservation des sites s'inscrit dans le cadre d'une procédure administrative normale et non d'une procédure contentieuse.

S'agissant enfin des procédures de recours en cas de refus de communiquer l'information, la Région flamande a opté pour la formule du médiateur, tandis que la Région wallonne et l'Etat fédéral instituaient une Commission de recours <sup>29</sup>. La Région bruxelloise se caractérise par une procédure de réexamen de sa décision par l'autorité régionale elle-même <sup>30</sup>.

Dans le contexte de la publicité active, on citera également un décret de la Région wallonne du 6 mai 1999, relatif à « l'initiation d'environnement ». Il vise à créer un réseau de centres d'initiation à l'environnement destinés à accueillir le public en vue de l'informer, de le sensibiliser et de le former à l'environnement. Il repose sur des CRIE (Centres régionaux d'initiation à l'environnement) <sup>31</sup>. Les CRIE doivent concevoir, dispenser et fournir une méthodologie de l'animation et du matériel didactique et de vulgarisation, organiser des animations et des activités de sensibilisation, organiser des stages, ... <sup>32</sup>.

Comme on le voit, le cadre législatif qui organise la transparence est tout sauf... transparent ! Sa complexité, et les divergences existant entre les différents régimes qui coexistent en Belgique imposent de se référer aux textes internationaux et européens, qui priment sur le droit belge, en cas de problème. Il en résulte l'image d'un paysage juridique fragmenté, qui fait sans doute les délices du juriste <sup>33</sup>, mais ne facilite pas la vie du citoyen.

Le cadre limité de cette contribution ne permet pas d'exposer dans le détail les problèmes vécus au quotidien par ceux qui veulent bénéficier concrètement du droit d'accès à l'information environnementale : mauvaise volonté, inertie administrative n'ont pas disparu comme par enchantement, tandis qu'une certaine ignorance règne parfois dans les administrations communales souvent en première ligne face aux demandes des citoyens ; il s'en faut de beaucoup pour que ce droit soit connu et pratiqué. A l'inverse, on peut relever la charge administrative et le surcroît de travail que les demandes d'information entraînent pour les administrations, et notamment les petites communes. D'autant plus qu'une demande en entraîne parfois une autre : la lecture d'un document fait découvrir l'existence d'un autre dossier, les refus entraînent des recours devant les instances d'appel, etc.

### **Conclusion : de la transparence à la participation, et de la participation à la confiance**

Au moment de conclure cette brève présentation des aspects juridiques du droit d'accès à l'information environnementale, deux ordres de considération viennent à l'esprit.

Tout d'abord, la grande complexité du cadre juridique. La coexistence, dans les trois Régions et au niveau fédéral, de législations spécifiques à l'accès à l'information

environnementale et de législations relatives à la transparence administrative en général, est de nature à effrayer, voire à dissuader le citoyen d'entreprendre une démarche qui devrait, par définition, être l'essence de la simplicité. Il en est d'autant plus ainsi que ces législations, si elles partagent le même objectif et reposent sur les mêmes principes <sup>34</sup>, n'en comportent pas moins des variations quant à leur champ d'application, la portée de leurs exceptions, les procédures permettant leur mise en œuvre. En outre, ces textes devront être revus pour tenir compte de la révision de la directive européenne et pour assurer une conformité complète avec la convention d'Aarhus. Il est regrettable que le régime juridique de la transparence soit marqué par la confusion. De plus, l'existence même d'exceptions au droit d'accès à l'information et celle de procédures organisant sa mise en œuvre, risquent d'entraîner le citoyen et l'administration dans une logique contentieuse, ou pré-contentieuse ; saisie d'une demande, l'administration va d'abord vérifier si elle peut y répondre favorablement ou si l'information sollicitée est couverte par une des exceptions prévues par la législation pertinente ; elle fera à cette occasion une lecture plus ou moins large de ces exceptions. Le citoyen qui se verra opposer un refus le contestera le plus souvent et s'adressera à l'organe de recours compétent. Il se forme ainsi une jurisprudence, propre à chacun des sous-systèmes juridiques (régionaux, fédéral, spécifiques ou généraux) déjà mentionnés, avec des risques de divergence d'interprétation croissants avec le temps <sup>35</sup>.

Deuxième ordre de considérations, plus politiques celles-là.

On l'a vu, l'accès à l'information accompagne et conditionne le droit de participer – car comment participer si l'on n'est pas informé ? On rentre ainsi dans le débat plus large de la participation, avec les objections traditionnelles : le citoyen veut-il vraiment prendre part à un débat ou protéger un intérêt privé ? Ne risque-t-on pas d'aller vers une sorte de « dictature de la minorité », où les décisions ne seraient prises qu'en fonction des remarques formulées par un nombre restreint de particuliers – informés – par rapport à l'ensemble de ceux qui sont en réalité concernés et ne se sont pas exprimés ? Est-il établi que l'accès à l'information se traduit par une meilleure information, et de là une plus grande participation ? Les informations et leur diffusion permettent-elles réellement de prendre de meilleures décisions ? Quelle interaction peut-on observer entre accès à l'information et participation d'une part, montée en puissance du principe de précaution, d'autre part ?

L'information est certainement utile pour favoriser un comportement écologiquement responsable ; est-ce le cas ?

En d'autres termes, l'accès à l'information ne protège pas l'environnement : c'est un outil au service d'une pratique sociale, dont on peut espérer un certain nombre de bénéfices. Au nombre de ceux-ci figure certainement une responsabilisation des autorités, qui veilleront à ce que leur processus décisionnel et leur fonctionnement soit à l'abri de toute critique, puisque d'éventuelles irrégularités ne pourront plus être couvertes par le traditionnel secret de l'administration <sup>36</sup>.

On peut aussi relever la contribution que l'accès à l'information apporte à l'exercice du droit d'action en justice en matière d'environnement, car c'est sur la base d'informations fiables et complètes que les citoyens et les associations qui les représentent pourront utilement agir en justice pour obtenir la cessation d'un acte ou

d'une pratique préjudiciable à l'environnement, ou faire suspendre une décision dont les conséquences environnementales n'auraient pas été suffisamment étudiées <sup>37</sup>. Il nous semble toutefois que l'accès à l'information en matière d'environnement – la publicité passive – n'est qu'une première étape. L'avenir passe par l'extension de la publicité « active », par la généralisation de la mise à la disposition du public d'une information complète, actualisée et aisément compréhensible. Il faut dépasser le stade où l'on fournit des armes au citoyen isolé dans le combat qui l'oppose au « pouvoir ». Il faut créer, ou rétablir, une relation de confiance entre le citoyen et l'autorité : la transparence de l'administration, considérée comme le seul mode de gestion normale des affaires publiques, plutôt que comme une faculté offerte au citoyen intéressé, devrait y contribuer.

### Références bibliographiques

- ANDERSEN, R., « L'accès à l'information en matière d'urbanisme et d'environnement au tournant du millénaire », numéro spécial 2000 de la revue *Aménagement Environnement*, Bruxelles, Kluwer décembre 2000, p. 67-72.
- BENEDEK, C., « L'accès à l'information sur l'environnement » in *Actualité du Droit de l'Environnement*, actes du colloque des 17 et 18 novembre 1994, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 319-357.
- DELNOY, M., « La participation en droit de l'urbanisme et de l'environnement : une construction neuve et en extension, dont l'assise est incertaine », *Aménagement Environnement*, numéro spécial « Regards sur le droit de l'urbanisme et de l'environnement au tournant du millénaire », décembre 2000, Bruxelles, Kluwer., p. 73-78.
- GOSSERIES, A., « Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement ; examen de la jurisprudence wallonne (1993-1996) », *Aménagement-Environnement*, 1997, 2, p. 85-96.
- INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE (1999), *Le Droit d'accès à l'information*, Namur, juillet 1999.
- TERWANGNE C. DE, « La convention européenne des droits de l'homme et le droit de recevoir des informations de la part des autorités publiques », *Aménagement Environnement*, 1998/4, p. 265-270.

### Notes

<sup>1</sup> Fonctionnaire à la Commission européenne; les opinions exprimées n'engagent que l'auteur.

<sup>2</sup> «*Not in my backyard*», expression bien connue traduisant le refus du citoyen de toute action sur son environnement immédiat, même si l'action est justifiée par une fin d'intérêt général; dans une contribution au numéro spécial 2000 de la revue *Aménagement Environnement*, Michel Delnoy dénonce le risque réel de paralysie de la décision administrative, et la déresponsabilisation des mandataires politiques qui se heurteront toujours à des réactions d'égoïsme individuel de la part des citoyens consultés sur un projet. Il évoque pour illustrer son propos les syndromes «NIMTO» (*not in my term office*) ou «NIMEI» (*not in my electoral yard*) et même... «BANANA» (*build absolutely nothing anywhere near anybody*) (Delnoy, 2000, p. 73).

<sup>3</sup> Voir notamment l'excellente brochure réalisée par Inter-Environnement Wallonie (1999).

<sup>4</sup> Ce principe apparaît ainsi déjà dans la charte européenne de l'environnement et de la santé du 8 décembre 1989, qui dispose: «Chaque citoyen est en droit:

- de bénéficier d'un environnement permettant la réalisation du niveau le plus élevé possible de santé et de bien-être;
- d'être informé et consulté sur les plans, décisions et activités susceptibles d'affecter à la fois l'environnement et la santé;
- de participer au processus de décision.

<sup>5</sup> Comme par exemple le principe n° 10 de la déclaration de Rio, ou la convention de Lugano sur la responsabilité civile pour dommage à l'environnement, qui contient une disposition facilitant l'accès à l'information au bénéfice de la victime du dommage.

<sup>6</sup> Affaire *Guerra et autres c. Italie* (116/1976/735/932); parmi les nombreux commentaires dont cette décision a fait l'objet, on mentionnera de Terwangne (1998, p. 265).

<sup>7</sup> L'usine en question relevait d'ailleurs de la législation «Seveso».

<sup>8</sup> Droit qui résulterait de l'article 10 de la convention, lequel traite de la liberté d'expression, qui s'entend comme le droit de recevoir et d'échanger des informations; mais la Commission des droits de l'homme – en quelque sorte la juridiction de première instance – avait affirmé ce principe, que la Cour n'a pas repris.

<sup>9</sup> *Infra*.

<sup>10</sup> Convention d'Aarhus, article 2.3.

<sup>11</sup> Convention d'Aarhus, article 2.2.

<sup>12</sup> Convention d'Aarhus, article 4.1.(a).

<sup>13</sup> Convention d'Aarhus, article 4.1.(b).

<sup>14</sup> L'article 4.3 prévoit trois cas de refus: si l'administration ne dispose pas de l'information demandée, si la demande est manifestement abusive ou formulée en termes trop généraux, et laisse la possibilité aux Etats signataires de prévoir une exception pour les documents en cours d'élaboration et les communications internes des autorités publiques, «compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public» (ce qui signifie que cette exclusion ne peut être absolue); l'article 4.4 énumère une autre série de causes de refus, au sujet desquelles elle précise qu'elles doivent être interprétées de façon restrictive, «compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations aient trait ou non aux émissions dans l'environnement»: on y trouve notamment le secret des délibérations des autorités publiques (s'il est prévu par le droit interne des Etats signataires), les relations internationales, la bonne marche de la justice, le secret commercial et industriel dans la mesure où il est protégé par la loi, les droits de propriété intellectuelle, la protection des données personnelles dans la mesure où elles sont protégées par la loi, les intérêts d'un tiers qui aurait fourni volontairement des informations à l'administration et qui ne consentirait pas à leur divulgation, et enfin le milieu sur lequel portent les informations, comme les sites de reproduction d'espèces rares.

<sup>15</sup> Proposition du 29 juin 2000, *JOCE*, n° C 337, 28 novembre 2000, p. 156.

<sup>16</sup> *JOCE*, n° L 340, 31 décembre 1993, p. 41.

<sup>17</sup> *JOCE*, n° L 46, 12 février 1994, p. 58.

<sup>18</sup> *JOCE*, n° C 67, 4 mars 1994, p. 5.

<sup>19</sup> *JOCE*, n° L 145, 31 mai 2001, p. 43.

<sup>20</sup> Droit également consacré par la charte européenne des droits fondamentaux (article 42), pour l'instant non contraignante, mais dont l'inclusion dans le traité est un des enjeux de la prochaine réforme des institutions.

<sup>21</sup> Voir notamment Benedek (1995, p. 321).

<sup>22</sup> L'exigence de motivation est également un rempart puissant contre l'arbitraire administratif.

<sup>23</sup> On peut considérer que l'existence des textes généraux concernant la publicité de l'administration peut être utile lorsqu'on se trouve confronté au refus d'une administration qui considère que l'information demandée n'est pas de nature environnementale.

<sup>24</sup> Voir note 14 ci-dessus.

<sup>25</sup> Voir Gosseries (1997, p. 81).

<sup>26</sup> Article 6 du décret de la Région wallonne.

<sup>27</sup> Arrêt du 17 juin 1998, affaire C-321/96, *Mecklemburg-Kreis Pinneberg*.

<sup>28</sup> Directive 90/313/CEE, article 2.

<sup>29</sup> En Région wallonne, elle se compose de cinq membres nommés par le gouvernement régional.

<sup>30</sup> A noter que la procédure de recours instaurée par l'ordonnance bruxelloise sur la publicité de l'administration prévoit, elle, un recours au Conseil d'Etat.

<sup>31</sup> L'arrêté d'exécution du 20 mai 1999 fixe les conditions d'agrément des ASBL prenant en charge la gestion d'un CRIE.

<sup>32</sup> On se référera aussi à la contribution de J.P. Hannequart et R. De Laet au colloque « Information environnementale : accès et fiabilité », organisé par l'AUE le 18 novembre 1998 et consacrée à l'Institut bruxellois de gestion de l'environnement : « La Stratégie d'information d'une administration environnementale » (W. Hecq, éditeur); les auteurs y insistent sur l'importance des moyens financiers et humains nécessaires à la réussite d'une politique d'information, mais aussi sur la nécessité de l'engagement (« ardeur et discipline ») de chaque membre du personnel).

<sup>33</sup> Comme l'attestent les nombreuses études et publications consacrées à ce sujet. Au sujet de la multiplicité des instruments juridiques en matière d'accès à l'information, l'éminent spécialiste R. Andersen émet l'espoir que le droit international conventionnel et plus particulièrement le droit communautaire exerce une influence unificatrice sur les régimes de droit interne et consacre une conception de plus en plus extensive du droit à l'information; puisse-t-il être entendu par nos nombreux législateurs, si friands de leur autonomie (Andersen, 2000, p. 67).

<sup>34</sup> Et comment en serait-il autrement puisqu'elles se basent sur les mêmes textes européens et internationaux ?

<sup>35</sup> Une « harmonisation » des interprétations et des pratiques basées sur les différentes législations en la matière pourrait en théorie intervenir au niveau européen, si la juridiction belge saisie d'un litige posait à la Cour de justice des Communautés européennes une question préjudicielle. Un tel recours peut prendre des années.

<sup>36</sup> Mais ne risque-t-on pas de voir apparaître des dossiers « bis » dont l'existence ne serait connue que des seuls initiés ?

<sup>37</sup> Voir la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en justice pour la protection de l'environnement, ainsi que la procédure dite du « référé administratif » (modification de

l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat), qui consiste en une possibilité de suspension par le Conseil d'Etat de tout acte administratif ou réglementaire susceptible d'être annulé par le Conseil d'Etat (qui est la juridiction administrative suprême), pour autant qu'un ou plusieurs moyens sérieux susceptibles d'entraîner l'annulation soient invoqués et que l'exécution immédiate de l'acte risque de causer un préjudice grave, difficilement réparable. Une telle situation est fréquente en matière d'environnement ou d'urbanisme : l'exécution immédiate d'un acte tel qu'un permis d'exploiter une industrie ou un permis de bâtir aura des conséquences concrètes, difficiles voire impossible à réparer si le permis venait à être ultérieurement annulé.



# Liste des auteurs

Isabelle BAUTHIER, assistante en Tourisme à l'IGEAT, Université libre de Bruxelles, [ibauthie@ulb.ac.be](mailto:ibauthie@ulb.ac.be)

Claire BILLEN, professeur associé à l'Université libre de Bruxelles, présidente de la section Tourisme, directrice de la cellule « Patrimoine, monuments et sites », co-directrice de la cellule « Analyse et gestion du Tourisme », IGEAT, [cbillen@ulb.ac.be](mailto:cbillen@ulb.ac.be)

Valérie BIOT, chargée de recherche à l'IGEAT, Université libre de Bruxelles, [vbiot@ulb.ac.be](mailto:vbiot@ulb.ac.be)

Philippe BOURDEAU, professeur honoraire de l'Université libre de Bruxelles, ancien président de l'IGEAT, [bourdeau@ulb.ac.be](mailto:bourdeau@ulb.ac.be)

Henri CAPRON, professeur à l'Université libre de Bruxelles, département d'Économie appliquée (DULBEA), [hcapron@ulb.ac.be](mailto:hcapron@ulb.ac.be)

Julie CHARLES, chargée de recherche à l'IGEAT, Université libre de Bruxelles, [jcharles@ulb.ac.be](mailto:jcharles@ulb.ac.be)

Pascal CHAUCHEFOIN, maître de conférences à la faculté de Sciences économiques de l'Université de Poitiers, laboratoire CRIEF-TEIR, [pascal.chauchefoin@mshs.univ-poitiers.fr](mailto:pascal.chauchefoin@mshs.univ-poitiers.fr)

Alain COLARD, chargé de recherche à l'IGEAT et assistant en Sciences géographiques, Université libre de Bruxelles, [acolard@ulb.ac.be](mailto:acolard@ulb.ac.be)

Benoit DEBAUVE, chargé de recherche à l'IGEAT, Université libre de Bruxelles, [Benoit.Debauve@ulb.ac.be](mailto:Benoit.Debauve@ulb.ac.be)

Mireille DECONINCK, chargée de cours à la Faculté des Sciences de l'Université libre de Bruxelles, Mireille.Deconinck@ulb.ac.be

Jean-Michel DECROLY, chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles, co-directeur de la cellule « Analyse et gestion du tourisme », IGEAT, jmdecrol@ulb.ac.be

Jean-Michel DE WAELE, chargé de cours en Sciences politiques, Université libre de Bruxelles, jmdewael@ulb.ac.be

Frédéric DOBRUSZKES, chargé de recherche à l'IGEAT et assistant en Sciences géographiques, Université libre de Bruxelles, Frederic.Dobruszkes@ulb.ac.be

Christophe DRIESSE, chargé de recherche à l'IGEAT, Université libre de Bruxelles, cdriesse@ulb.ac.be

Anne-Marie DUQUESNE, professeur au CERIA, collaborateur scientifique à l'IGEAT, Université libre de Bruxelles, amduquesne@hauilot.heldb.be

Marie-Françoise GODART, présidente de l'IGEAT, chef de travaux à l'Université libre de Bruxelles, co-directrice de la cellule « Aménagement du Territoire, Environnement et Transport », IGEAT, mfgodart@ulb.ac.be

Jean-Pierre GRIMMEAU, professeur à l'Université libre de Bruxelles, directeur de la cellule Géomarketing, IGEAT, grimmeau@ulb.ac.be

Guy LOINGER, professeur à l'Université Paris I, secrétaire général de l'Observatoire international de prospective régionale, geistel@wanadoo.fr

Françoise NOËL, chargée de cours à l'Université libre de Bruxelles, directrice du Centre de recherche urbaine, frnoel@ulb.ac.be

Georges PRÉVELAKIS, professeur de Géographie humaine et régionale à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I) et à l'Institut d'études politiques de Paris, Georges.Prevelakis@univ-paris1.fr

Philippe RENAUDIÈRE, fonctionnaire à la Commission européenne, Philippe.Renaudiere@cec.eu.int

Jacques REY, Conseil des communes et régions d'Europe, cemr@ccre.org

Marcel ROELANDTS, professeur à la Haute Ecole Francisco Ferrer, chargé de recherche à l'IGEAT, Université libre de Bruxelles, mroeland@ulb.ac.be

Yves ROUYET, ancien chargé de recherche à l'IGEAT, chef de cabinet de l'échevin ixellois de l'urbanisme, jf.vaes@brutele.be

Lucy SWAN, Conseil des communes et régions d'Europe, cemr@ccre.org

Mathieu VAN CRIEKENGEN, chargé de recherche à l'IGEAT, Université libre de Bruxelles, mvancric@ulb.ac.be

Christian VANDERMOTTEN, professeur à l'Université libre de Bruxelles, vice-président de l'IGEAT, directeur du service de Géographie appliquée et co-directeur de

la cellule « Aménagement du territoire, environnement et transport », IGEAT, [cvdmotte@ulb.ac.be](mailto:cvdmotte@ulb.ac.be)

Gilles VAN HAMME, chargé de recherche à l'IGEAT, Université libre de Bruxelles, [gvhamme@ulb.ac.be](mailto:gvhamme@ulb.ac.be)

Benjamin WAYENS, chargé de recherche à l'IGEAT, Université libre de Bruxelles, [bwayens@ulb.ac.be](mailto:bwayens@ulb.ac.be)

Edwin ZACCAI, chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles, co-directeur du Centre d'études du développement durable, IGEAT, [ezaccai@ulb.ac.be](mailto:ezaccai@ulb.ac.be)



# Table des matières

## **Introduction**

Ghislain GERON et Christian VANDERMOTTEN .....	7
Aménagement du territoire et gestion de l'environnement :	
une perspective intégrée et endogène, une option de durabilité.....	7
Recherche appliquée au service de la collectivité et éthique du chercheur .....	8
La place de l'économie dans une vision systémique du développement durable des territoires .....	9
Ambiguïtés de la valorisation du local et « marchandisation » de l'espace.....	12
Développement des territoires et environnement.....	13
La fin des soi-disant certitudes et consensus .....	14
Que faire pour diminuer l'incertitude ? .....	15
Comment augmenter au mieux le consensus ? .....	16

## **Regards sur la communication entre scientifiques, public et décideurs**

Edwin ZACCAI.....	19
Les tentations du couple décideur/scientifique .....	20
Utilisations problématiques des résultats des recherches .....	21
Définition et conditions de la recherche : encore des tentations .....	22
Le public .....	23
Quelques implications pour la communication autour des recherches .....	25
Quelques suggestions pratiques .....	26

## **La réinvention du territoire**

Georges PRÉVÉLAKIS .....	33
--------------------------	----

## **L'articulation entre la globalisation et le développement territorial local, entre l'endogène et l'exogène**

Christian VANDERMOTTEN .....	41
Du fonctionnalisme fordiste à l'économie flexible et au développement local ? .....	41
Les champs de tension entre le global et le local .....	42
Les conditions d'un développement démocratique des territoires .....	43
Les conditions de la durabilité et de l'usage parcimonieux de l'espace .....	45
La nécessaire prise en compte des superstructures territoriales .....	45

## **La notion de développement durable dans le champ de l'aménagement du territoire**

Guy LOINGER .....	47
L'émergence du développement durable .....	47
Les obstacles au développement durable .....	48

## **Régimes technologiques et capacités d'innovation locale Du diagnostic territorial à la stratégie de développement**

Pascal CHAUCHEFOIN .....	53
Introduction .....	53
Les tentations du localisme .....	54
Au-delà du localisme : coordination et organisation en réseau .....	56
Les défis pour la gouvernance locale : déchiffrer les stratégies d'entreprises..	59

## **Aides publiques, infrastructures et développement régional**

Henri CAPRON .....	67
Introduction .....	67
Aides publiques et infrastructures : des constats mitigés .....	69
L'évolution des politiques régionales .....	71
Quelques constats relatifs à la Région wallonne .....	78
Conclusion .....	82

## **Le mythe du développement économique induit par les grandes infrastructures de transport**

Frédéric DOBRUSZKES et Yves ROUYET .....	85
Un mythe répandu .....	85
L'exemple de Ford à Genk .....	86
L'exemple de quelques gares TGV de faible ou moyenne importance en France .....	86
Conclusions .....	89

## **Aires économiques cohérentes en Région wallonne et implications en termes de développement territorial**

Gilles VAN HAMME .....	91
Définition des aires économiques cohérentes .....	91
Les aires économiques cohérentes à l'échelle de la Wallonie .....	94
Aires de cohérence économique et aires de cohérence socio-politique .....	95

Les aires économiques cohérentes et leurs implications pour le développement territorial .....	98
Conclusions .....	99
<b>Développement territorial, coopération interrégionales transfrontalières et enjeux européens</b>	
Valérie BIOT, Julie CHARLES et Alain COLARD .....	101
Coopérations interrégionales transfrontalières :	
le cas de la Région wallonne .....	101
Stratégies européennes .....	104
Les programmes Interreg et les stratégies de développement territorial .....	108
Quels enjeux ? .....	108
Conclusions .....	109
<b>Les mutations contemporaines de la valorisation des territoires</b>	
Claire BILLEN, Jean-Michel DECROLY et Mathieu VAN CRIEKINGEN.....	113
Introduction .....	113
La valorisation comme mise en valeur .....	113
La valorisation comme production de valeur .....	114
Conclusion .....	127
<b>Les événements sportifs et culturels</b>	
<b>Outil de développement territorial ou miroir aux alouettes ?</b>	
Isabelle BAUTHIER, Jean-Michel DECROLY, Anne-Marie DUQUESNE et Jean-Michel DE WAELE.....	131
Introduction .....	131
Les événements : quoi, par qui, pour quels impacts ? .....	132
Une étude empirique de deux grands événements .....	135
Conclusions .....	141
<b>Le développement territorial par le commerce de détail :</b>	
<b>par qui ? pour qui ?</b>	
Jean-Pierre GRIMMEAU, Benjamin WAYENS, Marcel ROELANDTS .....	143
Introduction .....	143
L'arbitrage fédéral .....	144
Le soutien public au commerce local .....	145
Les acteurs privés du développement commercial .....	150
Le développement territorial par le commerce de détail : pour qui ? .....	155
Conclusions .....	156
<b>Habitat et mobilité : vers de nouvelles formes d'ancrage</b>	
Françoise NOËL.....	161
<b>Marché intérieur et développement durable</b>	
<b>La libéralisation dans le secteur des transports publics urbains</b>	
Lucy SWAN et Jacques REY .....	169
Développement durable et promotion du marché intérieur .....	169
La nécessité de promouvoir les transports publics urbains .....	173

Environnement et libéralisation des transports publics urbains .....	175
La Cour de justice au secours du développement durable ? .....	179
Conclusions .....	180
<b>Intégrer les recherches en environnement et en développement durable des territoires</b>	
Philippe BOURDEAU .....	185
Définitions .....	185
Le rôle de la recherche dans la politique de l'environnement.....	187
Priorités actuelles de la recherche environnementale dans les Etats membres de l'Union européenne .....	188
Politique de l'environnement et stratégie du développement durable de l'Union européenne .....	189
Les indicateurs et le cadre de référence DPSIR .....	189
Politiques de l'aménagement du territoire et du développement durable des territoires .....	190
Des outils communs .....	191
Conclusion .....	191
<b>L'aménagement du territoire et les impacts environnementaux du développement</b>	
Marie-Françoise GODART et Mireille DECONINCK .....	193
Introduction .....	193
Mise en place de la législation .....	194
Evolution des concepts et de la pratique .....	195
Commentaires .....	196
Ebauches de solutions .....	197
<b>Etudes d'impacts, procédures de participation et réalité du terrain</b>	
Benoit DEBAUVE, Christophe DRIESSE et Marie-Françoise GODARD	
La procédure d'étude d'impacts .....	199
Perceptions de la procédure de participation.....	202
Etude de suivi des études d'incidences .....	203
Premiers résultats de l'étude .....	203
Conclusions et recommandations.....	204
<b>Aspects juridiques du droit d'accès à l'information environnementale</b>	
Philippe RENAUDIÈRE .....	207
L'accès à l'information environnementale et la problématique du développement durable des territoires.....	207
Principes généraux.....	208
Droit international .....	209
Droit européen.....	212
Droit belge : législations fédérales et régionales en matière d'accès à l'information environnementale et d'accès à l'information administrative .....	214

Conclusion : de la transparence à la participation,  
et de la participation à la confiance..... 216

Liste des auteurs..... 223

Table des matières ..... 227

## La collection

La collection « aménagement du territoire et environnement », dirigée par Christian Vandermotten, vient à son heure au moment où les deux disciplines se rejoignent dans le concept de développement durable, où la qualité de l'environnement devient un atout économique, où régions et villes préparent des plans stratégiques de développement. La collection est centrée sur la dimension humaine de la problématique environnementale, au sens large, et sa gestion, y compris dans ses dimensions historiques.

## L'ouvrage

Longtemps, l'aménagement du territoire a procédé d'une démarche fonctionnaliste, organisant une consommation accrue d'espace. La démarche environmentaliste se cantonnait quant à elle dans une approche défensive et naturaliste. Les citoyens s'en saisissaient parfois comme outil de défense de leur cadre de vie.

Aujourd'hui, les démarches de l'aménagement du territoire et de la gestion de l'environnement ont tendance à s'intégrer, dans un contexte de développement durable. Ceci impose une démarche transversale, inscrite dans les territoires. Une attention accrue est portée, du moins dans le discours, aux acteurs, à leur participation, au développement endogène, au respect du principe de précaution.

Il faut toutefois se garder de considérer ces évolutions et le développement de visions plus stratégiques de l'aménagement du territoire comme la seule expression d'un renforcement de la démocratie participative. Elles peuvent tout autant résulter de formes de désengagement de l'Etat, d'exacerbation des concurrences entre villes et régions dans un contexte néo-libéral, d'une réduction des solidarités inter-régionales. Les attitudes des pouvoirs publics, jusqu'au niveau européen, sont parfois contradictoires, partagées entre un intérêt accru porté aux considérations environnementales et des logiques dominantes de marché et de concurrence. On comprendra que tenter d'aborder un champ aussi large impliquait une réflexion collective. Le présent ouvrage ébauche cette mise en œuvre en la matière au sein et autour de l'institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire (IGEAT) de l'Université libre de Bruxelles.