

Séminaire d'animation des recherches du programme

Synthèse de la séance thématique 2

par François Bertrand

Université de Tours

Articulation spatiale, sectorielle et temporelle des politiques publiques

[mardi 22 mars 2005]

Table des matières

Ouverture de la journée	3
<i>Pascal Lemonnier</i>	
L'appel à proposition de recherche 2005	3
<i>Corinne Larrue</i>	
Axe 2 - Articulation spatiale sectorielle et temporelle des politiques	
Introduction et animation	5
<i>Olivier Soubeyran</i>	
Tourisme durable et intercommunalité dans le massif pyrénéen.	
Analyse comparée transfrontalière	6
<i>Vincent Vlès, Sylvie Clarimont</i>	
À l'ouest des Bouches-du-Rhône, trois territoires types pour penser la durabilité : le projet de Pays d'Arles, la réhabilitation de l'tang de Berre, le contrat de delta Camargue	12
<i>Bernard Picon, Alain Dervieux, Alexandra Schleyer-Lindenmann</i>	
L'aménagement durable du littoral languedocien : de la mission Racine à la gouvernance multi-niveaux	18
<i>Pierre Valarié</i>	
Débat avec la salle	20
<i>animé par Olivier Soubeyran</i>	
La protection des ressources en eau potable par contractualisation avec les agriculteurs	23
<i>Christophe Viavattene</i>	
Politiques régionales de l'environnement et développement économique : une approche territoriale	24
<i>Christophe Beaurain, Muriel Maillefert, Christine Liefoghe</i>	
Questions-réponses à propos de l'exposé	28
Le commerce dans la ville durable : politiques territoriales du commerce et développement urbain durable	29
<i>Alain Metton & François Griffisch</i>	
Débat avec la salle	32
<i>animé par Olivier Soubeyran</i>	
Synthèse de la journée	34
<i>Corinne Larrue</i>	
Liste des participant-e-s	35
Calendrier des séances du séminaire	36

Ouverture de la journée

Pascal Lemonnier

En ouverture de la journée, Pascal Lemonnier rappelle que, si tout le monde parle maintenant de développement durable, chacun, politique, technicien ou citoyen, met derrière les mots des contextes et des notions très différentes, qu'il convient d'éclairer. C'est en particulier le rôle des actions soutenues dans le cadre de ce programme de recherche et présentées aujourd'hui.

Cet appel de recherche a été lancé en 2003. Et un premier séminaire de restitution partielle a déjà eu lieu en novembre 2004 concernant l'axe 1 du programme, centré sur les processus et méthodes d'évaluation des politiques territoriales à l'aune des objectifs du développement durable. D'autres séminaires d'avancement des travaux de recherche suivront, centrés sur la gouvernance et le développement durable (Axe 3) le 14 juin 2005 et sur les inégalités écologiques (Axe 4) le 13 septembre 2005.

Aujourd'hui, le séminaire est centré sur le deuxième axe du programme : à savoir les mécanismes en œuvre dans l'articulation spatiale, sectorielle et temporelle des politiques territoriales. L'intégration de l'ensemble des politiques est un sujet fondamental : chaque administration, organisée en directions, services et bureaux, crée ses propres politiques mais les recoupements de ces politiques ne sont pas toujours assurés et des effets indésirables peuvent apparaître.

Au moment de la révision du plan de recherche quinquennal du PUCA, le développement durable, et ses effets sur la construction, l'architecture, l'urbanisme, l'habitat sont à mettre au cœur des problématiques de recherche. Les séminaires de ce programme doivent notamment contribuer à alimenter la réflexion sur ces sujets.

L'appel à proposition de recherche 2005

Corinne Larrue

Corinne Larrue rappelle l'intérêt de ces séminaires de suivi qui présentent des travaux en train de se faire et permettent d'engager un dialogue et donner un retour aux équipes de recherche. Pour compléter le propos introductif, elle présente l'appel à propositions de recherche complémentaire, lancé d'un commun accord par les ministères de l'Équipement et de l'Écologie¹. Ce nouvel appel d'offre vise à prolonger l'appel à propositions de recherche initial pour lequel beaucoup de réponses avaient été obtenues, ce qui était le signe de l'intérêt de la communauté scientifique pour ces questions. Le bilan du premier appel d'offre pointait certains manques et laissait ouvert des questions, sur lesquels les deux ministères porteurs ont décidé de lancer ce nouvel appel à propositions.

Sur les 66 réponses reçues pour le premier appel d'offre, beaucoup concernaient l'axe « gouvernance », reflétant l'activité de nombreux chercheurs autour de l'articulation des politiques territoriales à différents niveaux, des politiques des acteurs publics, des acteurs privés, des pratiques de concertation avec le public. Sur ce thème-là, rien ne sera relancé, puisque les travaux sélectionnés permettent de répondre en grande partie aux attentes exprimées au démarrage du programme.

En revanche, sur les trois autres entrées, celle de l'évaluation, celle de l'articulation spatiale, sectorielle et temporelle, et celle des inégalités écologiques, il apparaît un certain nombre de manques, de thèmes non abordés ou abordés de manière jugée peu pertinente.

Ces trois entrées font donc l'objet de cet appel à propositions complémentaire.

Évaluation des politiques publiques au regard du développement durable (Axe 1 de la précédente consultation)

Concernant l'entrée par l'évaluation des politiques publiques, une des conclusions du précédent séminaire consacré aux indicateurs comme outils d'évaluation au regard du développement durable montrait que si les idées et difficultés concernant la construction et l'utilisation des indicateurs étaient assez précises, il existait en revanche peu de retours sur les pratiques d'évaluation et sur les changements qu'entraîne l'introduction du développement durable. Les pratiques d'évaluation de l'action publique répondent à des injonctions auxquels des acteurs publics mais aussi privés ont à se plier. Et depuis les lois récentes en matière d'aménagement, les règlements d'attribution des Fonds structurels européens... ces injonctions se portent au regard du développement durable. À partir de ces expériences et pratiques, il paraît intéressant d'analyser ce que change cette perspective du développement durable au regard des processus d'évaluation.

Trois points d'approches sur ces questions d'évaluation ont été retenus :

- autour des *acteurs*, il s'agit de savoir si le cercle des acteurs est plus ouvert, ce que change la perspective du développement durable au regard de l'échiquier à la fois politique et technique des processus d'évaluation ;
- au sujet des *connaissances*, est-ce qu'il y a mobilisation de connaissances spécifiques, notamment étrangères ? Est-ce qu'il y a des réseaux de production d'expertises spécifiques ? Est-ce que ces réseaux de production, d'utilisation et de formalisation de ces connaissances nouvelles sont identifiables ?
- au sujet des *méthodes*, l'idée est de mieux connaître les méthodes mobilisées et donc « mobilisables ». Quels sont les enseignements des expérimentations qui s'attachent à l'efficacité à long terme par rapport à l'efficacité à court terme ? Ou encore quelles sont les méthodes mobilisables concernant l'application de la notion de réversibilité et d'irréversibilité ?

¹ Cet appel à proposition est disponible sur le site du programme : www.territoires-rdd.net et sur les sites du PUCA et du MEDD.

Dans le cadre du comité d'orientation qui pilote ce programme et fait remonter les demandes des praticiens, l'idée a été de privilégier deux entrées pour appliquer cette approche autour de l'évaluation des politiques publiques :

- l'une autour de la politique agricole et des espaces ruraux,
- l'autre autour de la politique d'aménagement urbain, et notamment en son sein des politiques sociales.

Ce premier thème se veut donc complémentaire de ce qui avait été proposé et traité lors précédent appel à propositions.

Les relations internationales en tant que dimension particulière de l'articulation spatiale (axe 2 de la précédente consultation)

La question de l'articulation spatiale, temporelle et sectorielle, avait reçu un certain nombre de réponses lors de l'appel précédent. Comme le reflète le programme de ce séminaire, plusieurs travaux de recherche sont en cours et portent sur les modalités d'articulation entre secteurs (transversalité), entre espaces (du local au global) mais aussi dans le temps (question des générations futures, par exemple).

Les résultats du premier appel d'offre indiquaient que la dimension internationale était peu présente. Si plusieurs projets s'intéressent à comment faire pour conduire des politiques de manière coordonnée, concertée, articulée entre elles à différents échelons territoriaux et dans différents secteurs, en revanche, l'aspect local/global reste peu traité. Comment la perspective simultanée du fonctionnement global de la planète et de l'action locale est appréhendée ou est appréhendable ?

L'idée est d'avoir une relance sur ces questions précises liées aux dimensions internationales de l'action au regard du développement durable. À la demande du comité d'orientation, deux types de questionnements ont été privilégiés :

- le premier est celui de l'articulation Nord/Sud : quand on parle du développement durable à l'échelle de la planète, se pose inévitablement cette question incontournable de la distribution inégale des coûts et des fruits de la croissance sur l'ensemble des différents pays ;
- le second est celui de la dimension intra-européenne à l'heure de la construction de l'Europe. Au sein de l'Europe élargie, une problématique riche/pauvre se pose également, problématique intéressante à l'heure de l'intégration européenne, En quoi cette problématique du développement durable est-elle intégrée dans ces pratiques ?

Pour ces deux questions Nord-Sud et Ouest-Est, il s'agit de s'intéresser plus particulièrement aux politiques de coopération décentralisée. À l'heure de la coopération internationale, la coopération décentralisée a une place spécifique. Et la question de la prise en compte des perspectives de développement durable au sein de cette coopération décentralisée apparaît intéressante à étudier pour commanditaires des ministères qui ont examiné au préalable les appels d'offres lancés par d'autres (CNRS, IRD, PRUD...). Après calages des résultats de ces différents appels d'offre, cette entrée-là est apparue quelque peu délaissée et particulièrement intéressante, question doublée aussi de tout ce qui était la coopération plus informelle, via les populations migrantes, qui pouvait introduire d'autres entrées et questionnements riches.

Enfin, dans ce cadre de dimension internationale et d'articulation entre le local et le global, les interactions entre les pratiques d'ici et leurs conséquences sur ces pays, et inversement, étaient une deuxième entrée qui est apparue intéressante, et pour laquelle des questions plus précises sont mentionnées dans l'appel à propositions.

Les inégalités écologiques (axe 4 de la précédente consultation)

Ce dernier point n'a guère changé depuis le précédent appel d'offre. Même si quelques réponses ont été retenues, la communauté scientifique n'a pas montré un fort intérêt pour ces questions. Puisque ces points sont des préoccupations, avec des perspectives différentes, importantes tant pour le ministère de l'environnement que pour le PUCA, il y a eu volonté de repartir sur la notion de vulnérabilités des espaces, pour étudier en quoi et comment des espaces spécifiques pouvaient être considérés comme des espaces plus vulnérables, et quels étaient les moyens et les capacités d'évaluer cette vulnérabilité à la fois des espaces naturels mais aussi urbains. L'idée est de creuser ces différents enjeux de la vulnérabilité des espaces au regard de leur fonctionnement pérenne.

Une deuxième approche a été retenue pour ce thème de recherche, notamment à la demande du ministère de l'écologie. Il s'agit de travailler sur les critères de caractérisation de la qualité écologique, environnementale, patrimoniale d'un certain nombre d'espaces. Il existe des approches et des outils pour mesurer la qualité des écosystèmes naturels, développés notamment par plusieurs programmes de recherche. Aujourd'hui, il s'agit peut-être de mieux travailler la caractérisation de la qualité écologique, au sens large, des espaces que l'on considérerait comme anthropisés, c'est-à-dire qui sont dans une relation espaces naturels/ espaces utilisés / espaces appropriés.

Enfin, un troisième point d'entrée porte sur la capacité qu'ont les différents acteurs des territoires à s'adapter à la vulnérabilité et à la qualité des espaces. Quelle est la capacité de réactivité des acteurs, leur capacité de réponse et à prendre en compte dans les outils d'aménagement du territoire et dans les outils de l'action publique cette dimension d'inégalités spatiales écologiques ?



Axe 2 - Articulation spatiale sectorielle et temporelle des politiques Introduction et animation

Olivier Soubeyran, Institut de Géographie Alpine, Grenoble

À la lecture des papiers devant être présentés ici, se dégage l'impression que des résultats substantiels commencent à venir. Pour introduire cette journée, Olivier Soubeyran présente de manière synthétique quelques observations sur ce rapport entre temporalités, développement durable et aménagement du territoire.

- Un premier point est assez développé dans les résultats de recherches produits : ce sont les différentes temporalités des acteurs, les imaginaires sociaux comme le dit l'équipe de Bernard Picon, les différentes temporalités des politiques, que l'on croise évidemment avec leurs prises sur les temps biophysiques (qui comprennent un système, un système hydrique ou un autre système plus ou moins anthropisés). Suivant les usages qui utilisent cette ressource, ce n'est pas forcément les mêmes temporalités d'un système complexe biophysiques qui sont mobilisées. On voit tout de suite la complexité de ces agencements et une partie des résultats de recherche présentés ici sont intéressants de ce point de vue là.

- Le développement durable, c'est la revalorisation du long et très long terme. Il ne s'agit pas simplement dans la revalorisation du long terme d'avoir des actions « aménagistes » qui ne posent pas de bombes à retardement sur le futur. Jusqu'aux années 1980-1990, lorsque l'on pense l'intégration de l'environnement dans l'aménagement, on pense essentiellement à la question des impacts, c'est-à-dire qu'on a un projet, on essaye d'anticiper sur les effets possibles, non-intentionnels, négatifs, qui pourraient remettre en cause la rationalité du choix. C'est une chose que l'on connaît en aménagement : on a le projet, le produit, l'action, et les effets sont dans le futur. Or, avec cette revalorisation du très long terme, c'est exactement l'inverse qui se passe : pour tester à la fois la légitimité et l'efficacité d'une action aménagiste, il faut que le long terme se passe, il faut pouvoir juger de cette action à l'échéance de vingt ans, trente ans, peut-être quarante ans, de sorte que le projet, c'est ce qu'il y a au bout du compte. Ce point de vue finaliste tombe un peu en contradiction avec un autre précepte du développement durable en aménagement, qui consiste à tenir compte du long terme sans en décider. Il y a une sorte de croisement par forcément évident entre ces deux perspectives. En reprenant cette question du long terme, ce qui paraît intéressant, c'est que le projet est *in fine* à 20 ans, et c'est là que l'on pourra juger de son efficacité et de sa légitimité. En quelque sorte, ce que l'on doit subir dans le présent et dans le moyen terme, ce sont les impacts. Il y a vraiment une relation inversée qui conditionne autrement notre rapport à la fois au temps, à l'action et à la validité de l'action : le projet tout à fait à la fin, est finalement ce que l'on va subir, ce qu'on va essayer de maîtriser, c'est une suite d'impacts contraints pour essayer d'arriver en fin au projet désiré. Dans cette inversion, tout se passe comme si le fil structurant pouvait être assuré par une revalorisation, une reconstitution de certaines dimensions environnementales. Et ce serait peut-être un peu le guide, au travers de cette succession d'impacts d'abord, puis finalement le projet, qui permettrait de ne pas aller n'importe où, une certaine reconfiguration d'une nature avec ses facultés de résilience, ses facultés d'absorption de nos propres erreurs, ses facultés de métabolisation. Il y a des infrastructures en aménagement qui sont exactement dans ce sens-là.

- Le troisième point, c'est la question de l'application de cet adage : « tenir du long terme sans en décider ». C'est évidemment un sage précepte dans des conditions d'incertitude. En même temps, cette idée recouvre une prise de conscience du fait qu'on a fait l'inverse pendant une centaine d'années, c'est-à-dire que l'on a décidé du long terme sans en tenir compte. Qu'est-ce que ça veut dire du point de vue des logiques temporelles ? Lorsque l'on a décidé du long terme sans en tenir compte, on a déclenché des irréversibilités sur lesquelles on a très peu de prise. Les événements vont plus vite que notre capacité de réaction. On a aussi fabriqué des processus circulaires, mais à *feed-back* positifs, et donc un effet négatif se reproduit lui-même, et de plus en plus fort. Qu'est-ce qui reste à faire vis-à-vis de ces temporalités circulaires, vis-à-vis de ces déclenchements d'effets irréversibles, donc plutôt linéaire ? Si on reprend la logique circulaire, évidemment très importante en écologie et dans la question environnementale, y compris en aménagement, il s'agit de produire les conditions de la légitimité de l'action par les effets mêmes de l'action aménagiste. C'est ce qui s'appelle la fabrication d'un milieu associé. Il s'agit donc d'abord de trouver des techniques, des associations, des logiques d'acteurs qui puissent inverser le *feed-back* positif. Puis, des actions qui cherchent à combattre cette irréversibilité en essayant de ralentir le processus, c'est-à-dire d'installer une durée, et cette durée est parfois piégée par des formes de territorialisation (voir notamment le projet « *Politiques régionales de l'environnement et développement économique* »). Donc, on piège cette irréversibilité et bien souvent cette urgence par des processus de territorialisation et on installe de la durée. Tenir compte du long terme sans en décider, c'est vraiment installer de la durée, c'est-à-dire installer des choix qui n'engagent pas d'irréversibilité hasardeuse.

Pour le tourisme, par exemple, ne pas engager d'action irréversible et hasardeuse, c'est un précepte qu'on rencontre souvent quand on croise développement durable et tourisme, et ces propos introduisent l'exposé de Vincent Vlès.

Tourisme durable et intercommunalité dans le massif pyrénéen. Analyse comparée transfrontalière

Vincent Vlès, Sylvie Clarimont, Université de Pau et des Pays de l'Adour

En guise d'introduction, Vincent Vlès présente une photo représentant une station de moyenne montagne du Béarn français (Gourette), créée dans les années 1970, aménagement qui s'inscrit dans le très long terme lorsqu'il a été conçu, alors que le terme de tourisme durable n'existait pas. Cette station est en train d'être totalement restructurée, aussi bien du point de vue du domaine skiable, ce qui touche donc des milieux naturels sensibles, que de l'immobilier de loisir, puisque sont prévus de grands programmes de traitement des espaces publics, mais également de grands programmes immobiliers à venir sur ces territoires. On se situe donc à l'intersection du milieu naturel, du milieu urbain et du milieu rural (montagne béarnaise agro-pastorale). Sur le long terme, il y a donc ici un aménagement irréversible.

L'équipe de recherche travaille sur ce projet depuis environ une année, rejointe par des chercheurs de l'université de Saragosse (département de Géographie et École des affaires, formation Master touristique), grâce à des financements complémentaires obtenus en associant la région Aquitaine et la région Aragon. Cette recherche a donc un profil de plus en plus international.

Rappel de quelques points conceptuels à propos du tourisme durable

Le tourisme durable est un concept beaucoup plus récent que le développement durable. En 1992, l'Agenda 21 ne questionne qu'indirectement le tourisme. Aucun chapitre n'y est spécifiquement consacré.

En 1995, la conférence de Lanzarote reprend ces questionnements indirects en s'intéressant au tourisme insulaire, à propos des problèmes posés par la restructuration du tourisme des Baléares et des Canaries. C'est à cette époque que la communauté internationale semble prendre conscience des problèmes de durabilité du phénomène touristique, aussi bien du point de vue culturel, politique, qu'environnemental.

Ce thème débouche sur l'adoption d'une charte de tourisme durable reprise à l'échelon européen par la charte européenne du tourisme durable dans les espaces protégés (1999). Cette charte définit le tourisme durable comme « *la forme de développement, aménagement ou activités touristiques qui respecte et préserve à long terme les ressources naturelles, culturelles et sociales et contribue de manière positive et équitable au développement économique et à l'épanouissement des individus qui vivent, travaillent ou séjournent dans les espaces protégés* ». Les objectifs affichés dans la Charte sont donc de « *répondre aux attentes de nouvelles clientèles européennes en redonnant du sens au voyage : celui de prendre le temps de découvrir et de rencontrer d'autres gens, d'autres lieux, de s'enrichir de cette rencontre en donnant un peu de soi* ».

Ensuite, plusieurs équipes de recherche ont travaillé sur les critères (université de Limoges par exemple). Des indicateurs applicables au tourisme ont été établis, mais ils s'avèrent très difficiles à appliquer, notamment du fait de la diversité des milieux.

Comment ces principes sont-ils perçus et appliqués sur le terrain ?

Pour la montagne, le tourisme durable est souvent présenté comme susceptible de répondre largement aux abus du tourisme de masse et de permettre un développement plus équilibré de ces régions souffrant d'un handicap naturel. Cependant, la durabilité appliquée au tourisme implique de changer les pratiques et les modalités de la production des politiques d'aménagement. Elle prend le contre-pied de l'action

publique des trente glorieuses en proposant une vision des processus de développement des territoires qu'on souhaite voir mieux contrôlés par les sociétés locales. En termes de prospective et de planification, les politiques publiques de programmation et d'aménagement sont désormais appelées à favoriser des interventions mieux intégrées à l'environnement et aux sociétés, portant sur des territoires plus vastes que la station ou la commune, donc intercommunaux. Les questions posées sont :

↳ la thématique du tourisme durable a-t-elle introduit des pratiques et des modes d'intervention nouveaux et différents ? A-t-elle introduit des pratiques nouvelles par rapport à ce qui se faisait il y a 20 ou 30 ans dans le cadre des procédures soit d'urbanisation, soit de développement touristique ?

↳ d'autre part, l'intercommunalité, dans laquelle maintenant toutes les politiques publiques s'insèrent en terme de développement, permet-elle une meilleure prise en compte du tourisme durable ?

En quoi la question de l'intercommunalité est-elle importante pour le tourisme ?

Les intercommunalités, les Pays et les *Comarcas*, sont fondés sur des espaces géographiques à forte cohésion historique, économique, culturelle et sociale plus ou moins librement définis par les élus locaux (il y a sur ce point une différence entre le cas espagnol où l'intercommunalité est rendue obligatoire, et le cas français où elle est essentiellement incitative). Ces intercommunalités sont faites d'histoire, d'usages, de solidarités, de fréquentations d'équipements ou de services collectifs : l'exploitation touristique y a toute sa place car ces pays se constatent dans *l'exposé de leur différence*.

En Pyrénées comme dans toutes les régions de faible densité de population, les politiques intercommunales et de «pays» ont déterminé depuis plus de 20 ans les formes de gestion des territoires touristiques. Le tourisme a toujours été producteur d'un *espace de solidarités et de tensions locales* qui dépasse de très loin le cadre administratif de la commune, restée par ailleurs l'unité administrative de base des politiques d'équipement et d'exploitation des loisirs. Ces derniers créent des flux et des dynamiques spatiales de plus en plus complexes qui débordent largement le territoire communal. Les caractéristiques mêmes de la production territoriale des services marchands et non marchands en sont la cause.

L'exploitation touristique est fondée sur des facteurs de production à l'échelle des vallées qui dépassent le cadre communal : lorsque le client vient sur un territoire, il a besoin d'avoir accès, mêmes s'il ne les consomme pas, à des produits très différents, complémentaires, que l'on ne peut pas trouver sur une seule commune. Concernant les *produits de loisir*, le regroupement communal est seul en mesure de mutualiser les moyens et d'assurer en espace de faible densité de population et de services un gisement suffisant, une production de sites et d'événements riche et diversifiée (par complémentarité et regroupement de l'offre) qui réponde aux exigences du développement durable.

En raison de la dispersion forte des prestataires, l'intercommunalité est le seul moyen permettant de fédérer, de construire une gamme complète de produits et d'animations pour motiver un séjour. Elle permet à la station, au pôle ou au pays d'accueil de trouver un *positionnement spécifique* qui lui donne une longueur d'avance ou, pour le moins, une identité par rapport aux destinations concurrentes. Il y a tout un travail local qui doit se projeter sur du long terme, voire sur

du très long terme, pour essayer de se doter d'un projet commun de positionnement d'une société locale dans le monde. Et donc permettre de créer des chaînes de production commercialisables, trouver d'autres clientèles, etc. Il y a une espèce de *logique de différenciation* dans ce travail intercommunal.

Ces espaces où s'affirme la volonté de travailler ensemble font l'objet de politiques touristiques dont les collectivités ont pourtant du mal à définir et à imposer le caractère durable. D'autant qu'elles affichent encore la plupart du temps la recherche systématique d'un accroissement de la fréquentation touristique dans leur politique de développement, ce qui est pour le moins paradoxal, voire, dans certains cas, contradictoire. Car, dans les milieux fragiles, on sait que le coût marginal produit par cette augmentation de fréquentation sur l'économie, la société et les équilibres naturels locaux est supérieur aux recettes générées par les avantages collectifs apportés.

↳ Comment sont pris en compte les critères de développement durable (biodiversité, capacité de charge, seuils de fréquentation, accès aux loisirs...) dans les politiques touristiques à l'échelle intercommunale du bassin de destination, donc de la vallée ?

↳ Comment cette vallée (unité territoriale simple de production et de consommation des produits touristiques) gère-t-elle le tourisme par l'intercommunalité des deux côtés de la frontière ?

Les éléments présentés ici font le point à mi-parcours de la recherche et posent peut-être plus de questions qu'ils n'apportent de réponses.

La méthode

Identification de l'application des critères du tourisme durable

Une phase exploratoire a permis de définir ce qui semblait pertinent pour le territoire et ses entreprises touristiques au regard des critères du tourisme durable. L'ensemble des recherches scientifiques produites depuis une dizaine d'années indique que le tourisme peut être qualifié de « durable » lorsqu'il répond à un certain nombre de critères :

- des critères de nature économique qui le situent sur le long terme : le tourisme durable doit satisfaire l'offre (besoins du développement local) et la demande (besoins des clientèles) ; les aménagements doivent être accessibles à tous les opérateurs et à tous les touristes ; il présente des produits de qualité construits à partir des différentes ressources du territoire et leur mise en marché ;

- des critères de nature politique et facteurs sociaux : le tourisme durable doit favoriser la démocratie locale, les échanges et les rencontres des habitants et des voyageurs et être totalement maîtrisé par les acteurs locaux, parce qu'il est enjeu de développement territorial ;

- des critères de préservation de l'environnement : maintien ou même renforcement de la diversité biologique, de la beauté des paysages naturels ou humanisés..., prélèvement équilibré de la ressource.

Il s'agit d'apprécier si la thématique du tourisme durable a introduit des pratiques et des modes d'intervention nouveaux et différents. Ces critères permettent de repérer quelles sont les prises en compte, par les politiques publiques locales, des menaces que l'activité touristique faisait peser sur le territoire : quelle évaluation fait-on des facteurs environnementaux (dégradation des ressources), des facteurs économiques (baisse de la fréquentation liée à la vétusté des hébergements, à un vieillissement du tissu entrepreneurial) ou des facteurs sociaux (tensions grandissantes entre touristes et populations locales) ?

Évaluation du niveau d'intégration du développement durable dans les politiques publiques d'aménagement touristique

Cette partie est longue et délicate. La lecture des études existantes, la consultation des personnes ressources (élus, professionnels

du tourisme, responsables associatifs, responsables de services techniques ou de services déconcentrés de l'État), les visites de terrain sont les outils d'évaluation du niveau d'intégration du développement durable dans les projets touristiques. Il s'agit de repérer les enjeux des territoires, les attentes des populations et les sollicitations externes (grands projets des groupes immobiliers et politiques de développement touristique des collectivités territoriales, notamment régionales et départementales)

Les territoires intercommunaux d'application de ce travail

Pour la France, ce sont les trois vallées béarnaises (*Barétous, Aspe, Ossau*) et les quatre vallées bigourdanes (*Val d'Azens, Cauterets, Luz, Aure*) et pour l'Espagne, les quatre *comarcas* pyrénéennes (*Jacetania, Alto Gállego, Sobrabe, Ribagorza*) et la *comarca* pré-pyrénéenne du Somontano de Barbastro (*Sierra de Guara*).

Une recherche en trois phases

La première consiste à réaliser un état des lieux de la production et des projets touristiques sur l'ensemble des intercommunalités en Pyrénées aragonaises et aquitaines, les sept ou huit intercommunalités qui constituent la partie béarnaise, bigourdane et aragonaise du massif pyrénéen, riche de plus de six stations de ski, de deux parcs naturels nationaux, de trois parcs naturels régionaux, de parcs culturels... Ce travail se heurte à un problème important d'hétérogénéité des sources statistiques disponibles entre la France et l'Espagne (pas les mêmes années, pas les mêmes critères, pas les mêmes concepts notamment vis-à-vis de l'aménagement ou de l'environnement). Une autre difficulté réside dans le caractère récent du regroupement intercommunal dans les deux pays

Puis d'apprécier les compétences et stratégies des acteurs du tourisme dans leur rapport aux critères de durabilité.

Et enfin d'apprécier l'efficacité de l'intercommunalité en termes de tourisme durable (cas français vs cas espagnol), identification des « bonnes pratiques » et recommandations.

Premiers résultats à mi-chemin de la recherche

État des lieux : positionnement de la production et des projets touristiques sur l'ensemble des intercommunalités en Pyrénées aragonaises et aquitaines

Les structures de production de services touristiques marchands et non marchands, résultantes de l'interaction offre – demande, permettent de caractériser les dynamiques touristiques, les modèles évolutifs en fonction des politiques intercommunales mises en place à l'échelle des vallées.

> Une offre de l'immobilier de loisir vieillissante

Des hébergements marchands toujours minoritaires... : les lits locatifs (ou « banalisés ») sont fondamentaux pour le tourisme durable : ils permettent d'éviter le recours à la résidence secondaire (dont la moyenne d'occupation excède à peine les 40 jours/an). C'est ce levier qui permet d'allonger les saisons, donc de diminuer les flux et d'abaisser les seuils de fréquentation en haute saison. Globalement, ces hébergements sont très minoritaires (moins du quart du parc). Ils produisent une très forte saisonnalité, c'est-à-dire une économie très concentrée dans le temps, qui ne permet pas de développer une culture et une maîtrise pérenne des flux et du contrôle de l'activité.

... et des hébergements non marchands dont la part ne diminue pas sensiblement : les résidences secondaires ont été au centre des politiques de développement de l'hébergement touristique et le restent encore en Espagne. Elles ont permis de satisfaire rapidement l'accroissement de la demande d'hébergement touristique et ce

à moindres frais pour la collectivité nationale. Cette demande est aujourd'hui globalement satisfaite. Si les résidences secondaires étaient occupées plus souvent, leurs retombées économiques locales seraient plus élevées sans qu'aucune augmentation du stock net de capital fixe n'intervienne. Mais ces résidences ont vieilli pour la plupart et ne répondent plus ni aux exigences du marché touristique ni à la nécessité d'allonger la saison. Ce développement immobilier en résidences secondaires génère moins d'emplois que le locatif. Et c'est de plus un mode d'urbanisation fortement consommateur d'énergie et d'espaces naturels et agricoles, au point de pouvoir réduire l'attractivité de certains sites. Il présente de plus une faible insertion sociale, économique et culturelle locale.

S'ajoute à cela, en France, la difficulté des ORIL (Opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir programmées dans le cadre de la loi SRU de 2000) qui peinent à se concrétiser en montagne.

La prégnance des grandes opérations immobilières. Pour les élus locaux, la construction neuve constitue une référence incontournable et demeure la seule possibilité de développement (héritage culturel persistant issu de l'action locale durant les trente glorieuses). Cette permanence du recours au modèle des grands programmes immobiliers se retrouve fréquemment : Golf de Latas, Golf de Badaguas en milieu semi-aride, restructurations des domaines skiables (Gourette, Piau-Engaly, Formigal)...

> La prépondérance du tourisme sportif et de plein air

En termes de services et d'activités touristiques, on relève une offre peut-être mieux adaptée aux cultures et aux milieux locaux, mais qui reste mal structurée : des prestataires nombreux, peu professionnalisés et une faible coopération entre eux à l'échelle de la vallée caractérisent le massif pyrénéen.

Concernant le ski alpin, les flux de skieurs triplent entre la saison 1989-1990 et l'hiver 2002-2003, mais cette croissance est irrégulière sur l'ensemble de la période. Cette croissance du ski alpin génère des hébergements et des équipements programmés en dehors du cadre intercommunal. Pour le *canyoning* (*baranquismo*), sa pratique et ses effets restent fort limités versant français, mais c'est par contre l'activité touristique principale et très controversée en Sierra de Guara (150 000 visiteurs/an dans des milieux très fragiles). Quant à la randonnée, elle connaît des seuils de fréquentation difficiles à gérer sur certains sites (notamment dans le Parc national des Pyrénées occidentales, où certains sentiers sont effacés des cartes de randonnées afin de baisser leur fréquentation).

> Des produits culturels et patrimoniaux en plein essor

En France, le tourisme patrimonial est devenu un thème permanent mis en avant par les vallées pyrénéennes qui cherchent dans cette voie une solution de diversification possible et un moyen d'échapper au « tout neige » et à la concentration de la saison hivernale des fréquentations. Cependant, force est de constater que les initiatives intéressantes et abouties sont rares. Par exemple, le Chemin de Saint-Jacques, qui fournit la trame historique et paysagère à une découverte « mystérieuse » des vallées béarnaises, est moins mis en valeur côté français que dans les *comarcas* espagnoles. Toujours dans ce sens, le concept de Parc culturel régional développé du côté espagnol (comme celui de Sierra de Guara, créé en 1997) constitue un outil permettant de diversifier l'offre et de mieux l'insérer aussi bien dans la culture locale que dans l'environnement.

Appréciation des compétences et stratégies des acteurs du tourisme dans leur rapport aux critères de durabilité

Le constat fait est qu'il n'y a pas de politique globale et durable mais plutôt des actions éclatées sur le massif.

L'urbanisation reste un des modèles dominants du développement : La durabilité est toujours invoquée pour justifier des opérations de restructurations, mais on ne voit pas comment, concrètement dans les opérations, le long terme, le moyen terme, le court terme, l'insertion des populations locales, etc. sont pris en compte. Il y a surtout un effet d'affichage. De fait, c'est toujours l'économique et la recherche de l'augmentation de la fréquentation qui priment, mais pas nécessairement la recherche d'un meilleur contrôle local...

Les effets à long terme de l'incitation à l'urbanisation se font ressentir. Dans les trente glorieuses, l'État et les communes ont organisé le développement touristique en montagne en ouvrant à l'urbanisation des espaces naturels sur lesquels les promoteurs ont édifié des immeubles composés essentiellement de petits studios touristiques privés et les particuliers des maisons secondaires en lotissement. Rares sont donc les communes de montagne qui, dans les années 1960-1980, ne misent pas sur la croissance immobilière. Et l'État les y pousse (prise en compte des résidences secondaires dans le calcul des Dotations Globales de Fonctionnement, dotation touristique, taxe de séjour, taxe locale d'équipement...). Cette logique de la fiscalité locale en vigueur pendant plusieurs décennies a laissé chez les élus locaux un certain réflexe du recours au développement immobilier de leur commune. L'urbanisation reste un des modèles dominants du développement.

Les politiques de protection anciennes et efficaces sont remises en cause par la décentralisation récente, tant en Espagne qu'en France. Des dispositifs réglementaires existent (cf. côté espagnol) mais ils sont peu efficaces (LOTA 1992), car il y a une remise en question des lois nationales par la régionalisation et par l'application même des textes régionaux. Il y a donc une fluctuation dans l'application des textes, notamment en Espagne.

Cependant, l'efficacité des politiques de protection est réelle versant français, mais également versant espagnol. Versant français, la Directive pour la protection et l'aménagement de la montagne de 1977 institue la procédure des Unités Touristiques Nouvelles (UTN) dont les principes sont repris en 1985 dans la loi Montagne, laquelle limite progressivement les possibilités d'augmentation du nombre de résidences secondaires dans les communes concernées. En montagne, le concept de tourisme durable était donc déjà largement ébauché, notamment par la procédure des UTN dès 1977, déconcentrée par la loi Montagne, qui permettent de mieux prendre en compte les impacts sur l'environnement, mais également la maîtrise des projets par les populations locales (les dossiers présentés sont approfondis sur le moyen et long terme, débattus d'une manière assez décentralisée et permettant une expression satisfaisante des critères de la durabilité). C'est donc ici un bilan plutôt positif.

Dans les Pyrénées françaises, l'idée d'un tourisme de montagne respectueux de la nature et des hommes était développée dès les années 1980 et a permis :

- de bien faire participer la population locale à la définition du contenu des diagnostics (avec les séances de consultation publique),
- d'aboutir à une contractualisation avec les Régions et les Départements, et à une mise en réseau des professionnels et des acteurs privés (contrats de pays touristiques, pôles touristiques), permettant d'éviter la dispersion des actions et l'éclatement des aménagements.
- et de développer des produits de découverte, avec sensibilisation des acteurs, et des aménagements ludiques (gîtes Panda, hôtels naturels, sentiers pédagogiques, sentiers botaniques, sentiers de découvertes et d'interprétation, écomusées...), qui finalement permettent de mieux insérer le développement touristique et

économique dans un environnement culturel et naturel assez préservé et assez bien maîtrisé.

Concernant le Parc naturel des Pyrénées Occidentales, son bilan est jugé positivement par l'ensemble des intercommunalités de vallée qui observent une meilleure diffusion de la fréquentation sur leur territoire et une plus grande qualité de service rendu (gestion des flux, prise en charge partielle par les usagers des services offerts : points d'information, sanitaires, stationnement). Et les difficultés du parc à travailler avec les vallées béarnaises (surtout en Ossau) s'expliquent en partie par la faiblesse de l'intercommunalité.

La gestion des réserves naturelles volontaires confirme l'importance du fait intercommunal dans la prise en compte du tourisme durable. Cette procédure contractuelle est particulièrement bien adaptée à des opportunités locales et elle permet aux collectivités locales de protéger des terrains sur leur domaine privé.

Le discours du tourisme durable peut donc s'appuyer en Pyrénées françaises sur une « tradition » et des pratiques vieilles de 30 ans, qui ont acquis une légitimité de nature économique : le tourisme durable est entièrement fondé sur le développement des produits de découverte de la nature et la sensibilisation des visiteurs participe à la fois à la protection de l'écosystème et est considérée comme une prestation touristique. Les différents exemples de ce type de discours et de représentations montrent comment l'action d'aménagement touristique durable trouve en montagne un fondement de nature à la fois politique et économique : au-delà de l'exploitation de l'environnement, il contribue à le protéger.

Ces pratiques semblent moins acquises versant espagnol, comme le montrent les grands chantiers actuels (liaison Formigal-Candanchu, Latas).

Si la « durabilité » semble bien intégrée dans les politiques nationales, elle relève plus de l'incantation dans les politiques locales que de l'application réelle. Cependant, si le tourisme durable semble bien intégré dans les politiques nationales, il apparaît peu comme un objectif prioritaire des politiques régionales, départementales ou provinciales ou locales. Pourquoi ce caractère inachevé ?

On trouve les causes de cette *politique de l'absence* à deux niveaux : dans les compétences générales des organismes publics ou des collectivités en charge du développement touristique des territoires d'une part, dans les politiques qu'elles mettent en place en particulier dans le massif d'autre part.

À la réalité de la prise en compte, par les États, du tourisme durable, on opposera le flou des politiques des collectivités locales. La politique des contrats de développement et des pôles touristiques de montagne dans les Pyrénées françaises en fournit un bon exemple. Les difficultés de mise en place de la politique des pôles touristiques sont particulièrement marquées en Pyrénées et procèdent de différents problèmes d'ordre politique (entente intercommunale) et technique (la politique d'image et de marketing prend le pas sur l'organisation des produits, des séjours et sur l'aménagement et l'équipement local).

Tout d'abord, les intercommunalités sont la plupart du temps trop restreintes, réduites aux communes de haute montagne en Hautes-Pyrénées, et la volonté intercommunale est parfois défaillante. Ensuite, le choix de périmètres pertinents pour les politiques de développement touristique de vallées en montagne, en Espagne ou en France, est difficile :

- d'une part car il y a des contrats de développement touristiques (appelés au cours du temps contrat station vallée, contrat de pays d'accueil, contrat de pôle touristique actuellement...) disparates et qui sont appliqués sur des espaces qui changent très souvent (parfois le Nord de la vallée, parfois le Sud...). Il y a donc à chaque

fois construction et déstructuration de l'assise politique spatiale d'application, ce qui ne rend pas les projets faciles à maîtriser et pérennes. De plus, la superposition de projets territoriaux disparates (pôles touristiques, pays, parcs naturels régionaux) ne rend pas ces procédures complémentaires ;

- d'autre part, ce choix doit être concerté entre l'État, les régions et les départements et cela s'avère délicat pour des raisons politiques plus que techniques (désaccord sur les terrains d'application entre les politiques nationales, la volonté des régions et les objectifs des conseils généraux du côté français, et observations similaires sur le versant espagnol, avec des nuances d'adaptation).

Une autre raison réside dans la difficulté d'identifier un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) coordonnateur et signataire du contrat de développement (certaines vallées n'en sont toujours pas dotées depuis vingt ans de pratiques contractuelles locales). Idem concernant la mise en place d'un office de tourisme de pôle (chaque commune ou canton souhaite conserver le sien, c'est-à-dire la maîtrise totale des politiques d'organisation et de mise en vente des séjours). Enfin, l'obligation d'afficher un positionnement spécifique, économique, social et culturel à long terme, est peu appliquée.

En fait, la politique des Pays, qui est plus globalisante et qui a vocation à intégrer la politique des pôles, ne joue pas son rôle d'intégration des facteurs écologiques et sociaux dans l'économie touristique. Préparés dans l'urgence, ces contrats témoignent d'un système d'intervention trop récent pour être vraiment bien articulé avec les critères du tourisme durable. Tout se passe comme si le tourisme était traité d'un côté, limité aux sites productifs touristiques, et la vie sociale, l'économie et la culture d'un autre, sans passerelles, sans liens, sans intégration de la réflexion et de la programmation. La préservation de la nature, quant à elle, est la plupart du temps renvoyée à l'action du Parc, lequel n'est pas nécessairement consulté par les EPCI ou communes dans le cadre de ces procédures. Les politiques territoriales (pôles, pays, Parc) n'intègrent donc qu'insuffisamment les stratégies de développement touristique dans une perspective intercommunale de développement durable.

L'examen attentif des opérations programmées ou en voie de l'être dans les contrats de pôle touristique avancés (Hautes-Pyrénées : Gavarnie, Luz, vallée d'Aure ; Pyrénées-Atlantiques : Ossau et Barétous) montrent que les démarches s'insèrent dans une logique purement marketing et n'impliquent aucune perspective de tourisme durable. L'évaluation des risques inhérents aux nouveaux aménagements (risques naturels majeurs, ramassage et traitement des ordures ménagères, modifications économiques et sociales, précarité de l'emploi saisonnier notamment) reste très en deçà du strict nécessaire d'une démarche de tourisme durable.

C'est donc un bilan mitigé qui se dégage de l'expérience des contrats et des pôles touristiques pyrénéens. L'installation de structures de travail collectives au niveau des territoires de pôles initie cependant progressivement une démarche intercommunale prometteuse à l'échelle des vallées sur des thématique intersectorielles. Mais l'enfermement de la logique des contrats touristiques dans le seul secteur économique contraint plus la durabilité du tourisme qu'elle ne l'insère dans une logique de développement maîtrisé par les populations locales.

L'intercommunalité est vue comme un outil de pilotage du tourisme durable. Le bilan de la plupart des opérations d'aménagement et de gestion des équipements et des séjours de loisirs invite à associer assez étroitement l'idée de durabilité des opérations avec leur conduite par une structure intercommunale. L'action intercommunale, au contraire des projets communaux isolés, apparaît volontiers comme un moyen d'éviter les enfermements dans des logiques trop sectorielles et ponctuelles. Les diagnostics et les stratégies, dès lors

qu'ils sont partagés par des collectivités d'engagement ou de position différents dans le système local de production des loisirs, paraissent nettement plus soucieux de la prise en compte d'une approche globale (environnementale, économique, sociale et éthique) dans les programmes touristiques. Plusieurs facteurs permettent d'étayer cette hypothèse : les opérations et aménagements en difficulté ou peu respectueux de l'environnement social, naturel, économique repérés en Pyrénées occidentales sont largement dominés par une maîtrise d'ouvrage communale. À l'inverse, la bonne insertion des projets touristiques dans l'environnement des vallées est généralement plutôt le fait des intercommunalités de projet.

Premiers enseignements de l'analyse comparée transfrontalière

Les modèles français et espagnols d'action publique ont été très longtemps prescriptifs, centralisateurs et très peu pluralistes. Ce n'est que très récemment et très progressivement que le mode d'intervention des pouvoirs publics est davantage négocié à l'échelle des territoires, des acteurs et des populations locales. Par la politique du contrat, la gestion du « bien commun » et du « service public » locaux est peu à peu revendiquée par les collectivités locales. Le contrat initie dans un premier temps la décentralisation espagnole (1978) ou française (1981).

L'intervention touristique marque particulièrement bien ce glissement progressif, dans les trente dernières années, d'une démarche d'aménagement « descendante » (*top-down*), conçue autour d'une conception d'organisation spatiale du territoire national, de son zonage fonctionnaliste à celle de la prise en compte de revendications ou d'initiatives « ascendantes » (souvent dans le cadre des contrats de Plan, de pays d'accueil, de pôles de séjours, de station-vallée, de pôles touristiques). Cette démarche nouvelle de type *bottom-up* met fin à l'aménagement touristique planifié par les États qui se positionnaient au nom des rééquilibrages de l'espace national et promeut les territoires dans leur pluralité et leur diversité. Pris dans le tourbillon de cette thématique « des territoires », le paradigme de l'aménagement touristique comme revendication locale prend de l'ampleur et domine totalement aujourd'hui les politiques publiques espagnoles et françaises.

Cependant, en France, ces types de contrats, comme les précédents, sont encore issus des logiques « descendantes » (*top-down*) des années 1980 qui ne créent qu'une participation locale relative : les instances régionales et départementales informent les communes qu'en l'absence de contrat intercommunal les aides financières seront moins importantes ou ne seront plus. L'intercommunalité incitative française, si elle n'est pas obligée par la loi comme en Espagne, l'est par l'affectation des dotations financières en équipement (DGE, contrats) ou en fonctionnement (DGF). Ce n'est pas une condition

suffisante pour garantir l'intercommunalité de projet tant qu'elle autorise le bouclage financier d'opérations communales présentées sous la bannière fédératrice d'un EPCI. Les programmes d'actions des pays, des stations vallées, stations thermales, des pôles touristiques montrent clairement cette succession – souvent sans cohérence – d'opérations sans liens entre elles, sans plan d'ensemble, sans véritable *schéma intercommunal d'aménagement du tourisme durable* : ici une aire d'accueil, là un camping, dans la commune d'à côté une galerie marchande.

On ne peut assurer les conditions de la durabilité du tourisme (notamment en termes de participation de la population locale : souvent la « participation » mise en œuvre lors de la phase d'élaboration contractuelle n'est qu'un affichage), lorsque l'intercommunalité se limite, par délégation, à l'affectation d'enveloppes financières à des projets conçus et gérés dans un cadre strictement communal.

Les structures intercommunales étudiées présentent en effet des faiblesses. Certaines sont peu dynamiques et mal dotées financièrement (*Ossau...*), d'autres sont de petite taille et très faiblement peuplées (*Ribagorza, Sobrarbe, Aspe...*). Le caractère récent du regroupement intercommunal en Espagne (*Jacetania*), mais aussi en France (*Aspe, Ossau*), constitue parfois un frein à l'action. Il n'y a pas encore de culture locale de projet. En France le fait que l'intercommunalité soit basée uniquement sur l'incitation financière a pour conséquence que les communes se regroupent sans qu'il y ait derrière l'émergence d'une véritable culture de projet et donc de culture du moyen et long terme.

L'action intercommunale est un moyen d'éviter les enfermements dans des logiques trop sectorielles et ponctuelles, mais il n'y a pas de mise en œuvre à l'échelon de la vallée de schéma de tourisme durable. De véritables *schémas intercommunaux de tourisme durable* restent donc à construire. Or actuellement, aucune politique, qu'elle soit nationale, régionale ou départementale n'incite ces intercommunalités à réfléchir et à construire un projet commun sur le long terme. Exception faite de la politique des Pays, mais celle-ci est un peu en décalage par rapport à la politique touristique, et il y a une véritable interrogation sur l'articulation de ces politiques.

En conclusion... les suites de la recherche

Par manque de temps, seront seulement approfondies les études de cas pour bien préciser les opérations et les critères. Dans une perspective plus comparative avec l'Espagne, les premières conclusions de cette recherche seront présentées dans un colloque international en novembre 2005 à Huesca et un guide des bonnes pratiques sera publié.

Questions - réponses à propos de l'exposé

Aspect social de ce travail

Un intervenant, après avoir souligné le travail remarquable effectué, note l'absence d'une dimension du développement durable, la dimension sociale. Or, dit-il, dans le tourisme, c'est un gros problème, que ce soit côté français avec les travailleurs saisonniers qui connaissent des difficultés d'hébergement, ou côté espagnol où c'est encore pire puisqu'il y a beaucoup de travailleurs clandestins (dans des villages de quelques centaines d'habitants, il y a plusieurs dizaines de clandestins roumains, équatoriens, etc.).

Vincent Vlès répond que la question n'a pas été abordée ici faute de temps, mais qu'elle est bien présente et étudiée. Côté français, certaines vallées élaborent et programment des équipements et des prises en charge pour les saisonniers (avec notamment partage et bourse de travail littoral/montagne, comme en Ossau). Versant espagnol, les problèmes spécifiques à ce type de main-d'œuvre immigrée ne sont pas du tout réglés (pas plus qu'en France, où il y a tout un problème d'application du droit du travail, en plus des problèmes réels, d'ordre social, financier...).

Aspect transfrontalier

Gérard Guillaumin pense que par rapport à l'analyse menée des deux côtés de la frontière, se pose la question des rapprochements,

existants ou possibles à terme, entre ces intercommunalités françaises et espagnoles, qui vont agir sur un même territoire pour *a priori* une même politique touristique avec sans doute une préoccupation commune du développement durable. Ces phénomènes ont-ils déjà été observés ou est-ce un point à approfondir ?

Ce problème a commencé à être abordé, dit *Vincent Vlès*. Sur le terrain, des débuts de collaboration d'une vallée à l'autre, de part et d'autre du versant, sont observés : des personnes se connaissent et se reconnaissent, mais ce sont des relations plus interpersonnelles qu'institutionnelles. Il est difficile de faire du transfrontalier : cela se voit à l'échelon régional, ne serait-ce que pour les programmes de recherche par exemple ou les applications Interreg (pas les mêmes délais, pas les mêmes débats, pas les mêmes participations financières, pas les mêmes règles, etc.). De la même manière pour les intercommunalités, dès qu'elles ont un projet, elles ne peuvent pas l'insérer dans une dynamique commune, alors que l'on est dans un espace européen... En termes financiers, chaque région, chaque département a sa propre politique et ses propres règles. Les régions Aquitaine et Aragon ont conscience de ces problèmes, mais ne parviennent pas à harmoniser leurs procédures. Finalement, ces deux régions financent des projets communs, mais avec des règles infernales. S'il n'y a pas une volonté politique très affirmée d'effacer ces problèmes, l'avancement sera très limité. Et là, la durabilité n'est pas du tout prise en compte, à cause de cette technologie de montage de dossiers contractuels. *Sylvie Clarimont* ajoute que, de plus, le partenaire pyrénéen n'apparaît pas forcément comme le partenaire privilégié : ainsi, une des *comarcas* espagnoles, pour monter un programme Leader, est allé chercher son partenaire dans les Alpes.

Aspects économiques.

Bertrand Zuindeau, sur la question des difficultés d'intégrer une orientation « tourisme durable » dans les politiques régionales, a entendu évoquer deux raisons : le choix des territoires d'application et les difficultés d'ordre politique. Une autre raison ne résiderait-elle pas en fait dans les tensions existantes entre les exigences écologiques et la recherche de prospérité économique ?

Sans doute, répond *Vincent Vlès*, mais combien cela pèse-t-il par rapport aux autres facteurs ? C'est difficile à évaluer. Les facteurs évoqués sont plus « évaluables », alors que ce problème, personne n'en parle car trop difficile à l'évaluer.

Une question de méthodologie

Par rapport au problème d'hétérogénéité des sources et de différence entre les concepts, est-il possible de préciser et de souligner en quoi cela est-il révélateur ? demande-t-on. *Vincent Vlès* répond que pour l'urbanisation par exemple, les modèles de développement de l'immobilier de loisir ne sont pas développés de manière identique de part et d'autre de la frontière. En France, on cherche des modèles insérés dans l'environnement (petite maison individuelle ou résidence secondaire). Et maintenant, on recherche une limitation de l'étalement spatial, et donc peut-être, une meilleure maîtrise des coûts sociaux, financiers, écologiques. Côté espagnol, dès le passage de la frontière, on voit de grandes opérations de croissance immobilière en cours, avec des grues partout dans les vallées. On voit bien là que la culture du développement de l'immobilier de loisir n'est pas du tout conçue de la même manière : on a une culture avec recherche de produits touristiques adaptés à l'environnement ou assez respectueux de l'environnement, plutôt insérés dans la montagne, pas trop visibles, côté français ; et, côté espagnol, il y a plus une culture urbaine, avec des résidences secondaires et une pratique, un mode de vie urbain assez peu adapté à l'agro-pastoralisme. Des gens viennent uniquement passer leurs vacances dans ces logements-là et s'en vont après et finalement ils pratiquent assez peu la montagne. Bien sûr, cette description force un peu le trait, dit-il.

À l'ouest des Bouches-du-Rhône, trois territoires types pour penser la durabilité : le projet de Pays d'Arles, la réhabilitation de l'étang de Berre, le contrat de delta Camargue

Bernard Picon, Alain Dervieux, Alexandra Schleyer-Lindenmann,
DESMID, UMR ESPACE Arles, Université de la Méditerranée Marseille

Bernard Picon

Le projet porte sur les diverses modalités de prise en compte de la question du développement durable dans le cadre de trois terrains assez différenciés sur le plan environnemental : un espace naturel emblématique, le Parc naturel régional de Camargue ; un espace industriel et résidentiel très pollué, l'étang de Berre et un espace rural peu stigmatisé, le pays d'Arles. Ce travail s'attache à comparer ces terrains en mettant en relation ce qui se passe à la fois du côté de la société civile, des acteurs économiques, des élus locaux, des politiques publiques et des gestionnaires. Le choix a été fait de présenter ici deux cas qui bornent l'échantillon de terrains en termes de valorisation – dévalorisation, la zone de l'étang de Berre réputée polluée et la Camargue réputée « naturelle ».

Le Contrat de delta dans le Parc naturel régional de Camargue

Alain Dervieux

Comment et sur quoi se met en place le Contrat de delta Camargue dans ce parc ? Quels sont les problèmes rencontrés et quelles questions cela pose ? Le projet de recherche est à mi-parcours et les conclusions présentées ne sont donc pas définitives.

Le Contrat de delta Camargue est un « contrat de milieux » de l'agence de l'eau qui propose un programme d'études et d'actions contractualisé en partenariat avec les collectivités locales (deux communes concernées), la région et le département. Il est piloté par le Parc naturel régional de Camargue (PNRC). Le projet de développement durable vise une approche globale de l'eau, afin de mieux gérer pour préserver cette ressource. La gestion de l'eau est aujourd'hui le lien entre les activités dominantes que sont l'agriculture, la conservation de la nature, le tourisme, la chasse, l'élevage, la pêche, et les différents milieux qu'elles utilisent. Il convient de rappeler que la riziculture est aussi la raison du contrat de delta : c'est une culture inondée qui nécessite une très grande quantité d'eau douce (environ 25 000 m³/ha/an) et qui est responsable de 85 % des volumes introduits (au total, 350 à 400 millions de m³ par an, entre avril et septembre).

La prise en compte des interactions entre espaces naturels protégés et espaces artificialisés comme un élément central du fonctionnement hydrologique du delta devrait donc permettre de concilier sur le long terme activités productives et préservation de cette importante zone humide, ainsi que sa contribution à la biodiversité. C'est l'enjeu du Contrat de delta.

L'objet de ce travail est de montrer en quoi et comment le Contrat de delta est représentatif de politiques publiques appliquées au territoire dans une perspective de développement durable, synonyme ici de gestion globale de l'eau. Il s'agira de vérifier comment s'inscrivent les différents groupes d'usagers dans cette démarche, et de poser les difficultés d'une telle entreprise.

Le territoire camarguais

Le Parc Naturel Régional Camargue (86 000 ha) s'étend sur seulement deux communes parmi les plus étendues de France : les Saintes-Maries-de-la-Mer et une partie de la commune d'Arles. Ce territoire est le moins peuplé des Bouches-du-Rhône avec 8 000 habitants, soit moins de 10 hab/km².

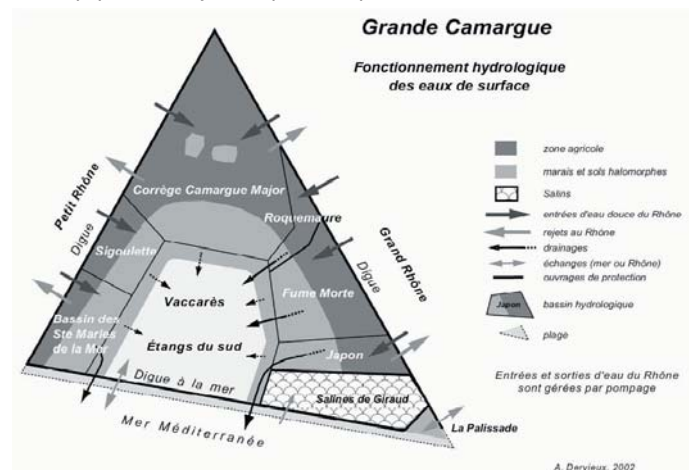
Les espaces protégés occupent 28 % du territoire du Parc en 2001. C'est donc plus du quart de sa superficie qui bénéficie de mesures de protection (Réserve nationale et départementale, privés, Conservatoire du Littoral...). La surface cultivée en représente 30 % (dont 47 % de riz). Les milieux naturels couvrent 52 % et les salins 17 %.

Écosystèmes et paysages, conséquences de la gestion de l'eau sur les milieux naturels

Un territoire, c'est à la fois le milieu et la société humaine qui l'occupe, ainsi que leurs influences réciproques. Le résultat de la superposition entre les caractères naturels du milieu et les activités humaines se traduit par trois grands types de :

- sur les parties hautes (bourrelets alluviaux actuels et anciens), les paysages agricoles. La riziculture est dominante dans les terres les plus basses ;
- au centre, les paysages « relictuels » protégés des réserves naturelles. Ils reçoivent les écoulements agricoles et les ruissellements en provenance des deux bassins non poldérisés ainsi que des zones riveraines. Les entrées et sorties contrôlées ne se font qu'à travers les échanges avec la mer ;
- autour, les grands marais périphériques, zone d'interface répartie autour des réserves naturelles. Elle est d'une grande hétérogénéité spatiale liée aux variations du relief qui déterminent la présence de parcelles cultivées et de zones naturelles ou pseudo naturelles.

Des équipements hydrauliques complexes

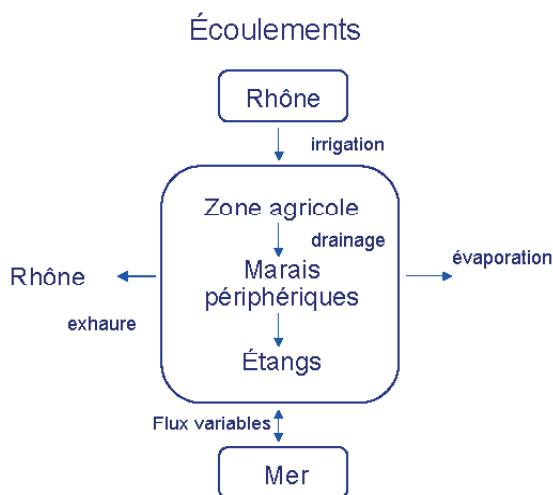


Outre les grandes digues du Rhône et la Digue à la Mer qui protège le littoral, un important linéaire d'endiguements court sur l'ensemble du delta pour faciliter la maîtrise de l'eau¹. En grande Camargue, on compte 300 km de canaux principaux d'irrigation et de drainage², près du double si on y ajoute les canaux secondaires. Six bassins d'assainissement gérés par des Associations Syndicales Autorisées (ASA) renvoient leurs eaux vers le Vaccarès, le fleuve ou la mer (cf fig. ci-dessus), auxquels il faut y ajouter les structures d'irrigation. La moitié de la surface irrigable est gérée collectivement (ASA), le reste l'est par des pompages privés³.

Les flèches montrent l'orientation des flux. L'évaporation (supérieure à 300 millions de m³/an) ne figure pas dans ce schéma. Fume Morte et Roquemaure ne sont pas poldérisés (environ 60 millions de m³).

Les salins isolés du reste de la Camargue par des endiguements, n'appartiennent pas au système hydraulique de surface décrit.

L'eau est donc pompée du Rhône vers la Camargue, en transitant d'abord par la zone agricole puis par les marais périphériques pour enfin atteindre les étangs (cf. schéma ci-dessous). Des flux variables sont échangés avec la mer. Une partie des eaux est repompée vers le Rhône, l'autre partie est évaporée.



Les écosystèmes camarguais ne sont donc plus aujourd'hui seulement définis par les contraintes géomorphologiques et climatiques. La riziculture, outre un gain de terres basses au détriment de milieux naturels, a entraîné un profond bouleversement du statut hydrologique des plans d'eau camarguais⁴. Les changements liés à l'introduction d'eau douce revêtent aussi une importance majeure pour l'identité écologique des autres milieux naturels⁵. On assiste pour l'instant à une augmentation de la diversité biologique due à la colonisation des milieux par des espèces liées à l'eau douce, mais au détriment d'espèces méditerranéennes plus spécialisées, avec à terme des risques de disparition et donc une perte de biodiversité. L'utilisation d'une eau disponible pendant la période estivale (saison rizicole) pour gérer les milieux naturels induit des changements (tendance générale à l'adoucissement des milieux aquatiques, mutation des milieux humides temporaires en milieux humides permanents à semi-permanents), qui peuvent s'avérer problématiques au regard de la contribution du delta à la biodiversité.

La Grande Camargue a longtemps fonctionné comme un bassin versant dont les eaux s'écoulaient naturellement vers les zones les plus basses. L'hydrologie de ces zones est aujourd'hui structurée par les aménagements hydrauliques. Les introductions d'eau sont en premier lieu faites pour les besoins de la riziculture, mais bénéficient aux autres activités (cynégétique, conservation, élevage...). L'eau est gérée selon les besoins propres de ces activités, sans réelle concertation et coordination. Une gestion concertée est aujourd'hui indispensable, mais il y a une grande difficulté pour répondre au mieux aux besoins des usages sans compromettre les caractéristiques et la qualité des écosystèmes de cette zone humide littorale méditerranéenne.

Les principaux utilisateurs de la ressource en eau sont :

- en tête de réseau, la *riziculture* sur les parties hautes (350 à 400 mm³), avec des problèmes de gestion (volumes énormes, parc d'aménagements hydrauliques et de pompes vieillissant), des problèmes de pollution (en provenance du Rhône et des rivières) et des problèmes économiques (qui paie toute cette eau utilisée en majorité pour l'agriculture mais réutilisée pour les autres activités ?) ;
- en aval, sur les marais périphériques, les activités de *conservation*,

de *chasse* et d'*élevage* grâce à l'eau disponible, mais avec des modalités de gestion très différentes de celles nécessitées par la riziculture ;

- en aval, les activités de *conservation* et de *pêche* avec une gestion réactive assez compliquée.

Approche méthodologique

Le travail entrepris pour analyser la mise en place du Contrat de delta est basé sur une enquête participative (qui dure depuis à peu près trois ans) et des entretiens semi-directifs (une douzaine depuis octobre 2004) auprès d'usagers et d'acteurs de la gestion de l'eau. L'analyse des comptes-rendus des réunions depuis le commencement du projet de gestion globale de l'eau en Camargue et la prise en compte des travaux portant sur ces questions de gestion « intégrée » complètent ce matériel d'analyse.

Synthèse des premiers résultats

Les différents niveaux de concertation : contrat de delta, charte de l'eau, commission exécutive de l'eau :

- le premier niveau, commencé en 2000, est de faire le bilan et le diagnostic de la situation, afin de construire un dossier préalable de candidature permettant de créer un *comité de delta* composé de représentants des collectivités territoriales, des services et établissements publics de l'État et des usagers (créé en juin 2003) ;
- le deuxième niveau correspond à la réalisation d'études pour préciser les besoins, afin d'aboutir à un *dossier définitif de contrat de delta*, qui permet de contractualiser des actions sur 5 ans, et donc de bénéficier de financements complémentaires, en provenance notamment de l'agence de l'eau.

Par rapport à ce processus «contrat de delta», deux autres niveaux de concertation doivent être considérés :

- un niveau correspondant à la *charte de l'eau* (inscrite au contrat de delta et dans la charte du Parc, mais qui n'existe pas encore). En préparation, son avancement est retardé par les «mésaventures» de l'organisme de gestion du Parc. Cette charte vise à stimuler la prise de conscience par l'ensemble des acteurs de la nécessité d'une gestion partagée de l'eau à travers notamment la déclinaison de leurs besoins propres confrontés aux besoins des autres usages ;
- un dernier niveau de concertation, jusqu'à aujourd'hui seule tentative de gestion globale de l'eau suivie d'action : c'est la *Commission exécutive de l'eau* (CEDE), dirigée par la DDAF et piloté par le Parc de Camargue. Elle gère les échanges mer-Camargue qui se font par le pertuis de la Fourcade près des Saintes, seul point d'échange permanent des flux régulés par des martelières (vannes à coursier). Ce pertuis est porteur de conflits anciens, mais surtout des difficultés de plus en plus grandes d'accorder le « consensus des trois 20 » sur la gestion des étangs centraux (niveaux entre +20 et -20 NGF, salinité autour de 20 g/l) au risque potentiel d'inondation. Cela pose un problème d'autant plus crucial qu'avec la remontée du niveau marin, les échanges ne sont plus gérables de manière spontanée. Cette commission n'a pas d'existence réglementaire, mais constitue à ce jour la seule structure décisionnaire de gestion concertée globale. Elle illustre bien les difficultés propres au territoire camarguais et à ses conflits malgré la participation active des parties concernées. Le Comité national d'agrément a recommandé que cette commission soit formalisée dans le cadre du contrat de delta, mais localement, il y a beaucoup de réticences, voire de résistances, car il y a la crainte que cela réactive les conflits toujours présents en Camargue. La CEDE stigmatise bien les problèmes à résoudre pour avancer dans le sens d'une gestion concertée et globale.

Un contexte conflictuel

De 2000 à 2004, l'organisme de gestion du Parc passe du statut de Fondation, à celui de GIP pour prendre enfin la forme d'un Syndicat Mixte. Au cours de l'année 2004, une crise majeure liée au statut de son organisme de gestion, a vu le jour au Parc de Camargue. Elle a largement perturbé son fonctionnement et retardé l'avancement du projet Contrat de delta. Des conflits très durs, stigmatisés par le contexte politique, ont opposé les grands propriétaires terriens très influents dans la Fondation Parc de Camargue, ancienne structure de gestion, au président de la région PACA, ancien Président du Parc et créateur d'un GIP (Groupement d'intérêt Public) pour le gérer. Ces conflits ont ralenti fortement la préparation du dossier définitif de contractualisation (le Parc a suspendu officiellement ses activités de juillet 2004 à janvier 2005) et ont abouti en novembre 2004, à la création d'un Syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue.

Cependant, il semble que le Contrat de delta ne s'inscrive pas tout à fait dans les conflits locaux que connaît le Parc. Le champ des conflits entre les grands propriétaires terriens et l'administration est le Parc. Et celui-ci n'est maître d'ouvrages sur les opérations prévues et les études que pour ce qui concerne la gestion des milieux naturels. Pour le reste (renouvellement des pompes, amélioration des structures d'aménagements hydrauliques), les maîtres d'ouvrages des travaux sont les organismes en charge des équipements (les ASA et les syndicats mixtes). Ce point permet de diluer passablement les conflits, qui tendent plutôt à s'effacer dans le cadre de ce contrat de delta. On peut émettre l'hypothèse que le Contrat de delta créé un lien entre les acteurs, bénéficiaires des avancées sur la gestion de l'eau en termes économiques, et une meilleure articulation entre ces acteurs et le Parc. Par contre, dans le cadre de la réactivation de l'élaboration d'une charte de l'eau, les tensions semblent davantage se raviver.

Si le contrat de delta est mal connu des usagers, les enquêtes soulignent une assez bonne connaissance du fonctionnement hydrologique et surtout des conflits liées à la gestion de l'eau (le terme de « guerre de l'eau » a pu être relevé lors d'entretiens).

Des facteurs locaux favorisant l'émergence d'une action de gestion globale de l'eau

Au-delà d'un contexte général propice à l'amélioration de la gestion de la ressource, plusieurs facteurs peuvent être avancés. Tout d'abord, les inondations d'octobre 1993 et janvier 1994 constituent un événement déclencheur. Elles ont rendu évident que tous les milieux et toutes les activités, y compris dans les zones urbaines, pouvaient être touchés lors de ces crises. L'émergence de la perception d'un risque lié aux inondations est créatrice d'un climat de solidarité renforcé par les événements de 2003 qui ont touché l'ensemble du delta, semble donc avoir favorisé une prise de conscience favorable à la concertation et à une action commune.

L'évolution du statut du Parc a joué aussi un rôle prépondérant dans l'accélération de l'approche d'une gestion globale de l'eau. Ce changement de statut obéit à deux raisons principales : 1) le contexte politique local et régional qui a pu dans ce cas jouer favorablement ; 2) la nécessité d'adapter la forme juridique du Parc aux nécessités actuelles, favorisant l'intéressement des acteurs et usagers autres que les exploitants et les grands propriétaires terriens (le GIP).

On peut avancer toutefois qu'on observe deux temporalités en œuvre et en conflit dans ces préoccupations liées à la préservation de l'environnement en accord avec le maintien des activités humaines. Le temps de l'évolution des grands paradigmes sociaux d'une part, le temps du politique local d'autre part, lié aux groupes politiques émergents au gré des élections et des choix des électeurs, qui évolue suivant un schéma qui lui est propre. Ce dernier peut favoriser ou

freiner la mise en place de solutions de durabilité selon le contexte.

Cependant, le terrain du politique n'est qu'un aspect de cette crise. L'évolution de la structure de gestion du Parc est révélatrice d'un changement plus profond de la société camarguaise caractérisée par une structure foncière de type latifundiaire. Bien qu'ayant longtemps résisté aux changements, elle ne peut être indéfiniment imperméable aux évolutions de la société pour la gestion des territoires et de l'environnement. Ces événements marquent l'effacement progressif de la domination des grands propriétaires terriens. Ces conflits peuvent être considérés comme des avatars des conflits historiques en Camargue⁶.

Une situation difficilement lisible

La situation locale est complexe, d'où de fréquentes confusions. De plus, la gestion de l'eau est techniquement très compliquée (nombreux échanges entre les différentes « zones » très difficilement maîtrisables, justement parce que chacun gère plutôt selon ses besoins et non pas suivants les besoins collectifs). Enfin, les conflits locaux ne simplifient pas une perception claire de la situation par les usagers.

Points à développer

Pour terminer, sont mentionnés ici quelques aspects méritant d'être développés dans la suite de cette recherche :

- tout d'abord, la compréhension du phénomène inondation comme "événement déclencheur" ;
- ensuite, le contraste entre les difficultés pour élaborer la charte de l'eau et celles, bien moindres, pour avancer dans l'élaboration du contrat de delta ;
- enfin, le rôle des usagers non-acteurs, significatif de ce qui se passe en Camargue mais aussi de ce qui doit probablement se passer également à l'extérieur. Jusqu'à présent, les problèmes camarguais se réduisaient aux problèmes des exploitants et des gestionnaires de politiques. Aujourd'hui, les usagers qui ne sont pas acteurs commencent à être de plus en plus présents, notamment grâce au changement de la structure de gestion du PNR. Dans ce cercle entre gestionnaires, usagers acteurs, politiques, chacun est régi par des temporalités différentes qui parfois font retarder des projets, mais parfois aussi les font avancer d'un coup très vite.

En guise de conclusion provisoire

La Camargue est assez représentative des tensions qui animent les différents groupes sociaux partout ailleurs et les font conjonctuellement s'opposer, mais ici, les tensions et les résistances sont fortes. Une agriculture de grandes propriétés tournée largement vers la riziculture, des cultures traditionnelles héritées de l'existence d'élevages singuliers de chevaux et de taureaux consacrés aux jeux taurins, une conservation de la nature ancienne et forte, ont produit des particularismes très prégnants. Les jeux d'acteurs politiques et sociaux, dont l'assise culturelle est forte, et les conflits qu'ils soulèvent peuvent freiner la mise en place de politiques territoriales au service d'un aménagement du territoire compatible avec le souci de préservation de l'environnement en même temps que des activités humaines. Il semble bien cependant, que le Contrat de delta puisse permettre d'aborder la gestion globale du territoire en contournant les conflits liés à l'organisme Parc, vécu comme une contrainte imposée par l'État, qui tendent à entraver son action depuis sa création. Le Contrat de delta rendrait possible ce qui ne l'est pas ou plus difficilement dans le Parc naturel régional de Camargue ?

Politiques territoriales et développement durable - approche psychologique

Alexandra Schleyer-Lindenmann

Quels éclairages peuvent apporter les scientifiques par rapport aux questions du développement durable pour les acteurs du territoire, selon une approche psychologique ? Le travail porte sur la comparaison de deux territoires, le territoire de l'étang de Berre et celui d'Arles.

La question de l'implication de tous dans la protection de l'environnement est aujourd'hui fortement mise en avant, notamment dans le cadre des actions entreprises dans l'esprit du développement durable. Les travaux présentés souhaitent contribuer à une meilleure compréhension des comportements pro-environnementaux à l'adolescence.

Rappel de quelques points conceptuels

La perspective théorique adoptée dans cette recherche se situe dans l'approche écologique d'après Bronfenbrenner (1979), qui définit l'écologie du développement humain comme « l'étude scientifique de l'adaptation réciproque et progressive entre un être humain actif, en cours de développement, et les propriétés changeantes des milieux immédiats dans lesquels il vit, compte tenu que ce processus est affecté par les relations des milieux entre eux et par les contextes plus généraux dont ces milieux font partie »⁷.

La définition « classique » du développement durable selon le rapport Brundtland (« un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ») peut être interrogée par rapport à plusieurs éléments, notamment en psychologie :

- qui est inclus dans *génération* : génération présente visiblement mais aussi générations futures ? Est-ce seulement les êtres humains ou est-ce que ce sont tous les organismes vivants ? Approche biocentrée ou anthropocentrée ?
- le mot *besoin* : est-ce que ce sont les besoins fondamentaux ou également des besoins de "confort" ? Jusqu'où aller dans les changements de comportements ? Quelles capacités à anticiper les besoins des générations futures ?
- cette définition oppose les générations actuelles aux générations futures, donc une temporalité claire, mais elle laisse complètement de côté l'aspect spatial. Que dire de la légalité et de la justice intragénérationnelle ?

C'est un projet de société planétaire qui est proposé avec la problématique du développement durable, et qui peut donc être interrogé par rapport au facteur humain, d'où le recours à la psychologie. Peut-on se questionner sur l'implication des individus, sur leurs motivations psychologiques à endosser des comportements allant dans le sens du développement durable ? Quelles sont les représentations ou les perceptions qu'ont les acteurs de ce qu'est le développement durable ? Ce point est à développer car il va en partie conditionner les motivations et les implications des acteurs à plus ou moins long terme.

Le lien entre psychologie et développement durable, c'est l'homme acteur, car c'est la cause de la nécessité de cette pensée du développement durable, puisque ce sont les comportements de l'homme qui ont un impact qui se profile à l'horizon à moyen ou long terme comme des aspects éventuellement néfastes pour l'humanité. Nous sommes les « premières victimes », mais aussi acteurs responsables, et donc les instigateurs et les premiers bénéficiaires de ce mouvement autour du développement durable.

Deux problématiques peuvent alors être proposées par rapport aux questions liées au développement durable.

Développement durable et responsabilité personnelle

Il s'agit d'interroger la notion de responsabilité individuelle en étudiant les facteurs favorisant les comportements écologiquement responsables. Y-a-t-il une évolution vers une plus grande prise de conscience de la question environnementale en général et de la responsabilité individuelle en particulier ? Dans ce but, un questionnaire a été conçu avec des questions ouvertes sur la représentation de l'environnement et du développement durable. Une autre partie du questionnaire est constituée par des échelles permettant de mesurer les attitudes et les comportements pro-environnementaux⁸ et le concernement dans le domaine de l'environnement⁹, ainsi que l'affinité émotionnelle par rapport à la nature¹⁰.

De plus, le choix a été fait de comparer des échantillons vivant dans deux villes afin d'étudier quel contexte serait plus favorable ou défavorable à l'émergence d'une « conscience de l'environnement » ou d'une notion de « développement durable ». Deux villes *a priori* opposées en ce qui concerne l'image de leur environnement ont été choisies : Arles, associée à l'image positive de la Camargue tandis que Berre se défend contre une image négative liée à l'industrialisation et la pollution de l'Etang de Berre.

Les comportements pro-environnementaux dépendent de différents types de variables. Les résultats intermédiaires s'intéressent aux comportements pro-environnementaux en fonction d'une variable large qui est le territoire. La question est de savoir si *l'image que possède l'adolescent de sa ville a une influence sur son engagement pro-environnemental* ? On pourrait supposer que l'image positive ou négative de la ville induit chez l'adolescent une propension à plus ou moins de comportements favorables à une protection de l'environnement. On peut chercher à savoir dans quel contexte urbain les comportements pro-environnementaux émergent avec le plus de force. Est-ce que vivre dans une ville dont l'environnement est valorisé encourage les comportements d'éco-citoyen ou est-ce au contraire dans une situation de constante confrontation aux problèmes environnementaux que ces comportements se manifestent le plus ?

Développement durable : quelle est la place de l'homme ?

À l'opposé du contexte large, urbain, la deuxième variable étudiée est l'individu, ses comportements et ses attitudes. Il s'agit du vécu personnel de l'adolescent dans et par rapport à la nature, et notamment du vécu affectif. Elisabeth Kals et ses collègues (1999) ont proposé d'appeler cette dimension affective *affinité émotionnelle par rapport à la nature*. On peut alors s'interroger avec les auteurs si cette affinité émotionnelle influence le degré d'engagement dans les comportements pro-environnementaux.

Une deuxième étude, auprès d'un sous-groupe volontaire de l'échantillon précédent, a porté sur la dialectique homme-environnement et de son évolution au cours de l'adolescence. Les transformations environnementales et écologiques concernent potentiellement tout un chacun (on pourrait parler d'une globalisation des questions de développement durable), car chacun est exposé aux conséquences environnementales d'actions se déroulant loin de lui, et sur lesquelles il n'a aucune prise.

Ce fait renvoie en psychologie à la dialectique de l'interdépendance entre homme et environnement. Comme Dreher et Oerter (1986) l'ont montré, cette dialectique, c'est-à-dire la conscience d'une interdépendance entre l'homme et son environnement, n'est clairement établie que chez des adultes d'une vingtaine d'années seulement¹¹.

Cette question de l'inéluctable importance de l'environnement (notion qui est d'abord définie par les adolescents), est-elle aujourd'hui pensée plus tôt, intégrée plus tôt dans la vision de soi – par exemple en début de l'adolescence ?

Méthodologie

Une approche quantitative : 193 élèves ont été interrogés au total, 98 élèves à Berre et 95 élèves à Arles. Ces élèves étaient soit en classe de 6^e (106 sujets, moyenne d'âge = 11,8 ans), soit en classe de 3^e (87 sujets, moyenne d'âge = 15,1 ans). La composition de l'échantillon en termes de catégorie socioprofessionnelle était équilibrée. Le questionnaire comportait 27 questions dans le domaine de l'environnement concernant notamment les comportements pro-environnementaux (liste de neuf activités comme ne pas laisser couler l'eau inutilement, trier les poubelles etc.), l'image de la ville (objective, subjective, personnelle), l'affinité émotionnelle (mesure de différentes dimensions d'affinité envers la nature : attachement, sentiment de liberté, sentiment d'unité, sentiment de sécurité).

Ensuite, une approche qualitative a été effectuée auprès de 25 élèves volontaires issus du premier échantillon avec des guides d'entretien semi-directif portant sur les thèmes suivants : la représentation de l'environnement (sa définition, la vision de son avenir), les actions en faveur de l'environnement (actions générales, personnelles, la notion de responsabilité) et le développement durable (définition spontanée, réflexion sur la définition " officielle ").

Premiers résultats

Il était demandé aux collégiens de décrire leur ville. Pour les Arlésiens, Arles est une ville «proche d'un site naturel», «historique», «touristique», «protégée» ; et pour les Berrats, Berre est une ville industrialisée. Il y a donc bien une image contrastée. Cependant, il n'y a qu'en terme d'image objective qu'Arles et Berre se retrouvent opposées. En termes d'image subjective (ville belle opposée à ville sale, polluée, qui sent mauvais) comme en terme d'image personnelle (c'est ma ville, où j'aime bien vivre, où je voudrais vivre toute ma vie opposée à « ville que j'aimerais quitter plus tard »), les deux villes ne sont pas opposées. C'est-à-dire que les adolescents à Arles et à Berre perçoivent leur ville dans des proportions semblables comme belle (ou sale ou polluée), ou expriment dans les mêmes proportions le souhait de rester ou de la quitter plus tard.

L'image de la ville joue-t-elle un rôle dans les comportements pro-environnementaux ?

Il ressort des travaux que l'image urbaine n'a pas d'influence : les adolescents à Arles n'ont pas plus de comportements pro-environnementaux que ceux de Berre et *vice-versa*. À l'adolescence, l'image de la ville ne semble donc pas jouer un rôle primordial dans la conduite à tenir à l'égard de l'environnement (urbain ou en général).

Pour interpréter ce résultat il faut se rappeler le contexte de vie de l'adolescent. Il habite dans une ville donnée, mais son rayon d'action, son espace de vie, c'est tout d'abord son quartier, plus éventuellement quelques lieux qu'il fréquente pour des activités précises (ex. sport). La ville dans sa totalité est une entité relativement confuse, inconnue dans de larges pans. Il semble alors plus plausible que cette image abstraite n'ait pas de lien immédiat avec les comportements pro-environnementaux de la vie quotidienne.

Est-ce que l'affinité émotionnelle par rapport à la nature joue un rôle dans les comportements pro-environnementaux ?

La variable individuelle «attachement à la nature» joue fortement un rôle dans l'importance de l'engagement dans ces comportements. Plus les adolescents ont une affinité forte envers la nature («la nature me fait rêver», «dans la nature, je me sens en liberté», «je ne pourrais pas me passer de sortie dans la nature»...), plus ils pratiquent des comportements pro-environnementaux. Cette relation est statistiquement significative.

L'étude qualitative par entretiens semi-directifs

Les entretiens sont en cours de traitement. La notion de développement durable est très peu connue (environ 15 % de l'échantillon) et évoque des éléments très divers (un développement qui dure, préservation de la nature... mais pas l'image de l'association du social, de l'écologique et de l'environnement). Il y a aussi des différences d'appréhension de l'interdépendance homme-environnement entre les groupes d'âge :

- à 11 ans, les adolescents ont davantage une vision utilitaire et d'agrément de la nature : il faut quand même la préserver sinon, il n'y en aura plus, ce sera moins joli, plus triste;

- à 15 ans, les adolescents ont plus conscience de l'interdépendance homme-environnement, avec des phrases du type «on a besoin de la nature», «sans nature, nous ne pourrions pas continuer à vivre».

Les perspectives

Une étude longitudinale auprès d'adolescents volontaires pour reparticiper permettra de vérifier l'évolution de cette conscience de l'interdépendance homme-environnement avec l'âge.

Ensuite, une perspective comparative est prévue avec les autres membres de l'équipe qui étudient la représentation du développement durable par les élus, les scientifiques, les acteurs de la réhabilitation de l'Etang de Berre, afin de déceler des différences et des similarités dans l'appréhension du développement durable.

Conclusion

Bernard Picon

Comment la notion de développement durable territorial est-elle prise en compte par la gouvernance locale ? Quatre points importants peuvent être soulignés par rapport à cette question.

1. Il y a des lieux où il y a *blocage complet*, c'est l'étang de Berre : aucun signe de dépollution de l'étang, aucun signe de dépollution de l'air, il n'y a rien. La situation est bloquée depuis une dizaine d'années. Un groupement d'intérêt public (GIP), de restauration de l'étang de Berre a été créé, composé des principaux acteurs du territoire (élus locaux, EDF, Etat, collectivités territoriales...). En terme de temporalité, visiblement, le poids du passé dans le présent est écrasant : on hérite d'un développement non-durable trop long et trop important. Aujourd'hui, beaucoup de gens disent : pour débloquer la situation dans le sens du développement durable, il faut faire de la décroissance, c'est-à-dire qu'il faudrait qu'EDF envoie moins d'eau douce dans l'étang de Berre, que les industriels de la pétrochimie envoient moins de rejets dans l'air et dans l'eau. Mais ni les élus ni les industriels n'y semblent prêts : dans le cadre de la nouvelle convention européenne, les industriels devaient fixer leurs quotas d'émissions de CO² (PNAQ) et ils les ont tous fixés entre un quart et un tiers supérieur à ce qu'ils émettent actuellement, et l'État les a validés ! Donc, la pollution va augmenter très probablement. La question est de savoir si la décroissance des rejets équivaut à une décroissance économique. Sur ce point, les élus locaux prennent le parti des industriels. Il y a donc un blocage très net au sein du GIP entre les acteurs économiques et les élus, et les gestionnaires et les scientifiques. Ce tête-à-tête n'évolue absolument pas actuellement. Il convient donc de parler de situations territoriales de blocage.

2. Autre exemple, la «*routinisation des segmentations*». Le développement durable, c'est sortir des segmentations et hériter de la modernité. Dans l'enquête menée sur le Pays d'Arles en constitution (auprès des élus locaux des 29 communes), les élus disent qu'ils font du développement durable, puisqu'on est en train de créer le Parc naturel régional des Alpilles. C'est ça, la «*routinisation des segmentations*». On s'oriente vers un territoire national où l'on aura des villes, des zones industrielles et des parcs naturels régionaux. C'était la conception d'Olivier Guichard et on hérite d'une temporalité ancienne qui continue

très largement de fonctionner. Autre exemple, l'État vient de faire démolir des cabanons en Camargue : c'est là aussi une segmentation puisque la zone industrialo-portuaire est à Fos-sur-Mer, sur la rive gauche du Rhône, et sur la rive droite, c'est la Camargue, c'est la nature, donc il faut la naturaliser. C'est ça, segmenter le territoire entre espaces naturels et espaces industriels. Cette politique-là est un facteur limitant la prise en compte du développement durable. La durabilité, c'est faire mieux et autrement partout, ce n'est pas segmenter le territoire de cette manière. Des auteurs parlent de la «radicalisation de la modernité», cette radicalisation fonctionne dans l'aménagement du territoire et elle est probablement un frein au développement durable.

3. Dans le Pays d'Arles, d'autres choses se passent dans le sens du développement durable territorial... C'est l'expérimentation. Il y a une tentative d'expérimentation du développement durable territorial : un espace naturel appartenant au Conservatoire du littoral, à côté de la Camargue, est entouré d'une zone humide. Sur cet espace, il y a un projet porté par le WWF dans le cadre d'un programme LIFE européen, afin d'essayer d'utiliser ce territoire restreint pour tester des techniques de gestion des rejets par rapport à l'eau, à l'air, à la biodiversité, qui permettrait d'être considéré comme durable. Ce projet est en cours de montage.

4. Enfin, ce qui se passe en Camargue avec le contrat de delta, c'est l'essai d'institutionnalisation d'un développement durable hérité. Les agriculteurs, à travers leur gestion de l'eau, ont contribué à maintenir une zone humide d'importance internationale. On est très exactement dans le cas où une société civile, des acteurs locaux, dans une perspective productiviste, ont contribué au maintien de la «bonne qualité» d'un milieu, y compris au maintien d'une certaine biodiversité. Pendant longtemps, les politiques publiques n'ont pas compris cela, elles ont au contraire désigné la Camargue comme un espace naturel où les agriculteurs, les saliniers étaient d'horribles acteurs économiques qui allaient détruire la nature. Il y a eu des recherches depuis 20 ou 30 ans beaucoup plus globales, grâce peut-être aux recherches interdisciplinaires, qui ont souligné qu'il ne faut pas opposer l'homme à la nature, ce sont les activités humaines à travers la gestion de l'eau qui ont produit ce que l'on appelle aujourd'hui de la nature. Fort de ce constat, qui a d'abord pris à contre-pied acteurs gestionnaires et étatiques, cette analyse un peu intégrative a été de plus en plus acceptée, internalisée. Arrive alors l'idée du contrat de delta : on institutionnalise ce que les agriculteurs faisaient depuis très

longtemps par eux-mêmes, c'est-à-dire gérer l'eau d'une façon à peu près équilibrée pour les écosystèmes. Là où il y a des réticences, c'est parce qu'il y a une vieille guerre entre privé et public en Camargue : c'est une île, on n'aime pas l'État, et l'idée que la gestion de l'eau soit accompagnée administrativement par l'Etat passe très difficilement. Là où le contrat de delta est perçu positivement par les agriculteurs, c'est en tant que procédure permettant d'amener de l'argent pour subventionner leurs externalités positives (sur le plan paysager notamment). Voilà un peu comment le contrat de delta est perçu, avec en plus, peut-être, une certaine défiance : les agriculteurs de Camargue ont fait du développement durable sans le savoir, à une époque où le mot même n'existait pas. On revient aux temporalités. Dans le passé, on a un exemple de développement durable, et à partir du moment où il fonctionne, il y a une récupération-institutionnalisation de pratiques anciennes.

Notes

¹ Aznar J.C., Dervieux A., Grillas P., 2003. «Association between aquatic vegetation and landscape indicators of human pressure». *Wetlands*, 23, 1 : 149-160.

² Boulot S. 1991. *Essai sur la Camargue. Environnement, état des lieux et prospective*. Actes Sud, Arles, 90 p.

³ Gindre D., Heurteaux P. et Viannet R., 1999. «Les infrastructures d'irrigation et de drainage sur le territoire du Parc Naturel Régional de Camargue.» *Courrier du Parc*, 48/49 : 44-80.

⁴ Heurteaux P. 1992. «Modifications du régime hydrique et salin des étangs du système Vaccarès (Camargue, France) liées aux perturbations anthropiques des cinquante dernières années.» *Annales de Limnologie*, 28 2 : 154-174.

⁵ Tamisier A. & Grillas P., 1994. «A review of habitat changes in the Camargue : an assessment of the effect of the loss of biological diversity on the wintering waterfowl community.» *Biological Conservation*, 70, 39-47.

⁶ Claeys-Mekdada C., 2003. *Le lien politique à l'épreuve de l'environnement. Expériences camarguaises*. EcoPolis, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles. 245 p.; Picon, B. 1988. *L'espace et le temps en Camargue*, Actes Sud, Arles, 264 pages.

⁷ Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development*. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press.

⁸ Dunlap, R.E., Van Liere, K.D., Mertig, A.G. & R.E. Jones (2000). "Measuring Endorsement of the New Ecological Paradigm : A Revised NEP Scale." *Journal of Social Issues*, 56 (3), 425 - 442

⁹ Schultz, P.W. (2001). „The structure of environmental concern : Concern for self, other people and the biosphere." *Journal of Environmental Psychology*, 21, 1 - 13

¹⁰ Kals, E., Schumacher, D., & Montada, L. (1999). "Emotional Affinity toward Nature as a Motivational Basis to Protect Nature." *Environment and Behavior*, 31 (2), 178 - 202.

¹¹ Dreher E. & Oerter R. (1986), *Children's and Adolescents' Conceptions of Adulthood: The Changing View of a Crucial Developmental Task* in R. Silbereisen, K. Eyferth & G. Rudinger (ed.), *Development as Action in Context*. Berlin: Springer Verlag. pp.109-120.

Questions et commentaires à propos de l'exposé

Sur la question «territoire et institution», *Olivier Soubeyran* pense, à propos de la Camargue, que les conditions de fonctionnement pour faire croire aux planificateurs qu'ils sont relativement efficaces, c'est de favoriser le genre de micro-structures révélées, mais que cela pose la question du rapport de l'infra-planning à la planification. Toujours au sujet des institutions, il faut faire une distinction, dit un participant qui pense qu'il n'y a pas une remise en cause de la notion de territoire, mais peut-être de la notion de territoire institutionnalisé, vu par les usagers, avec deux territoires : le territoire des habitants et le territoire des usagers.

Concernant la question de l'acquisition d'une conscience environnementale chez le public adolescent, y a-t-il eu prise en compte de l'importance des programmes scolaires (qui maintenant intègre la notion de développement durable au moins à partir du lycée) ? demandé-on à *A. Schleyer-Lindenmann*, qui répond que des points du questionnaire abordaient cet aspect, qu'il y a effectivement beaucoup de variables qui ne sont pas encore traitées, mais que les données ont été récoltées, reste à effectuer le travail d'analyse.

Quelle est la différence entre une «routinisation des segmentations» (spécialiser les territoires naturels, urbains, industriels) et «expérimentation» du WWF (faire un petit paradis naturel avec à côté l'Etang de Berre). *B. Picon* répond qu'on est dans la segmentation car cela se passe sur un territoire particulier qui va être le territoire de l'expérimentation opposable aux autres territoires. Mais, à l'intérieur de ce territoire-là, ils essaieront de ne pas faire de la segmentation et de faire en sorte de concilier préservation des ressources naturelles et activités économiques au sein d'un territoire exemplaire pour le mettre à disposition des élus du Pays d'Arles.

L'aménagement durable du littoral languedocien : de la mission Racine à la gouvernance multi-niveaux

Pierre Valarié, CEPEL, Université de Montpellier 1

Une particularité de cette recherche est liée à la discipline à partir de laquelle le développement durable et les politiques territoriales sont interrogées, à savoir la science politique. Il y a une «boîte noire» qui est le fonctionnement politique (élus, partis...) : quels est leur poids sur les politiques publiques locales, sur l'intégration de ces politiques publiques à l'échelon du territoire (électoral, des habitants, etc.). Il s'agit d'interroger à la fois la notion de politiques publiques territoriales et la notion de développement durable à l'épreuve de la politique.

Il y a une dimension temporelle propre à la durabilité. La durabilité, c'est aussi l'héritage, et, notamment en Languedoc, l'héritage de politiques publiques depuis les années 1960 qui surdétermine aujourd'hui à la fois les politiques d'aménagement et, plus globalement, à la fois la territorialisation des politiques et la définition que l'on donne au développement durable.

Les plusieurs niveaux d'intégration des politiques publiques territoriales au regard du développement durable

Lorsque l'on parle d'intégration politique, il y a au moins trois niveaux pour cette intégration :

- un premier niveau qui est celui de la *coordination* : comment faire pour que la segmentation, les différenciations territoriales et politiques puissent à un moment donné s'harmoniser ? Il y a là un certain nombre de définitions en terme de management public ;
- un deuxième niveau est la notion de *patrimoine* qui est propre au développement durable. *Grosso modo*, c'est la protection des «identités locales». On parlera ici de «patrimoine littoral». Il y a aujourd'hui une école qui revendique la création d'une identité littorale, à partir de la protection à la fois de sites, de monuments, et autres ;
- un troisième niveau, plus moderne mais aussi plus «attrape-mouches», correspond à la *gouvernance*. Parler de gouvernance permet de ne pas parler de «gouvernement local», alors qu'il y a un fond théorique en France, en matière de politiques publiques et de science politique tout court, qui est le gouvernement local. La gouvernance, c'est la minoration ou la prise au mot des politiques qui disent : «vous savez, on a beaucoup moins d'influence qu'avant» et c'est la tentative de prendre en compte l'apparition de nouveaux acteurs et également de nouveaux outils appelant à la concertation.

Ces préalables posés, l'objet de cette recherche et un peu singulier qui est le littoral, terme aussi largement ambigu que celui de développement durable. Lors d'un récent colloque au ministère de l'Écologie sur la prospective littorale, il est apparu clairement que si le «littoral» est unificateur du point de vue des gens qui travaillent dessus, à partir du moment où il faut en donner une définition précise, on voit que chacun à des approches et des définitions de l'objet très variables.

L'ambiguïté de la notion de littoral

Cette ambiguïté se retrouve à différents niveaux, et c'était un des objets sur lequel cette recherche voulait travailler en l'envisageant du point de vue du développement durable.

D'abord, il y a une *indéfinition* forte du point de vue scientifique. Les géographes, qui sont surdéterminants dans la définition de cet espace, ne sont eux-mêmes pas d'accord sur la définition, voire sur la délimitation de cet espace, sa nature, ses qualificatifs, son contenu. Pour certains, c'est tout ce qui dépasse du niveau de la mer, pour d'autres, c'est tout ce qui est en dessous de la mer. Pour d'autres encore, c'est ce qui il y a «entre-deux», c'est l'éstran. On voit que le

littoral est relativement insaisissable du point de vue politique.

Ambiguïté ou, en tout cas, instabilité de sens également, dans la *représentation politique* du littoral qui, en France, a complètement exclu le phénomène littoral. C'est d'autant plus intéressant que cette représentation devient problématique, notamment avec un vote dans un certain endroit extrêmement typé et protestataire, une importante instabilité des réseaux de notables. La notabilité politique, y compris des régions et départements littoraux (qui ont une façade maritime), se fait surtout à propos du terrestre, et toujours sur la division entre rural et urbain. De ce point de vue, il est tout aussi intéressant de constater que, simultanément, le littoral devient un lieu de pression démographique majeur. L'ensemble des régions littorales, dans tous les pays d'Europe, sont l'objet de ce type de pression à un degré plus ou moins fort.

Ce qui signifie une relative incertitude quant à la qualité des populations qui l'occupent et des cultures qu'elles véhiculent ou qu'elles produisent. Ces populations sont des populations en forte majorité migrantes, parfois des populations qui investissent des villes «nouvelles», comme la Grande-Motte ou Cap-d'Agde. Il y a une relative méconnaissance des caractéristiques de ces populations et de leurs modes d'occupation et d'usage de l'espace.

Du même coup, un intérêt de cette recherche résidait dans l'inscription sur l'agenda politique du littoral comme objet de politiques publiques et l'articulation de cet objet avec la notion de développement durable. Depuis 2001 était apparue une mission interministérielle d'aménagement du littoral dont l'un des premiers produits en 2003 était la rédaction et la signature d'un Plan de développement durable du littoral en Languedoc-Roussillon. L'idée de départ était relativement simple : il s'agissait de regarder comment cette mission s'inscrivait dans le temps (notamment avec les temporalités de la mission Racine) et de voir, sur quatre terrains contrastés, le type d'intégration de ce plan par les acteurs eux-mêmes, et quel était le rôle des acteurs politiques dans ce climat relativement instable. En terme d'instabilité justement, cette mission est entrée en crise en 2004 et son directeur a été limogé par le président du conseil régional, le tout sur fond d'élection régionale. C'est là un rappel pour ceux qui minorent le rôle du politique, car à un moment donné, une politique publique ne peut pas faire l'économie de la dimension de LA politique à l'échelon territorial.

Bref rappel historique

Quel est le passif ? Le «chemin de dépendance» pour reprendre des termes de politiques publiques, c'est-à-dire ce chemin qui implique que les décisions aujourd'hui peuvent ignorer le futur mais ne peuvent en aucun cas faire l'économie du passé. C'est la mission Racine, bien sûr, qui est d'abord une politique *top-down*, classique, de l'État central, mais avec quelques particularités. Pour la première fois, une administration de mission met en place une politique d'aménagement sur le mode de la concertation, pas la concertation post-moderne actuelle, mais une concertation qui respecte les hiérarchies politiques territoriales. En d'autres termes, les interlocuteurs de la mission Racine sont les grands élus, de grands notables locaux, des présidents de conseils régionaux, à une époque où la Région n'existait pas ou peu. Cette mission Racine se fait au sein d'un *package* d'aménagement, qui est un vrai chemin de dépendance, qui est la Compagnie du Bas Rhône. Ce projet comprenait la construction du canal, l'irrigation d'une partie du Languedoc et des projets de stations littorales. Les élus ne raffolent pas forcément des projets de station littorale, mais puisque ça

fait partie du *package* et parce que le littoral reste, somme toute, un *no man's land*, ils vont y souscrire.

Ces notables vont faire l'intégration du projet : nombre d'intérêts locaux vont réagir par rapport à la fois au Bas Rhône et aux projets de station touristique. Ce sont les élus locaux, par le biais de la hiérarchie des grands élus, des moyens et des petits à l'échelon local, qui vont faire passer le projet.

La mission Racine est donc une mission d'aménagement : l'État est présent, il est reconnu et cet appel à l'État comme aménageur va devenir LE référentiel dans la mise en place des politiques publiques, notamment d'aménagement en Languedoc-Roussillon.

Deux éléments vont venir briser ce modèle, qui est un modèle un peu singulier en terme de mise en œuvre de politiques publiques. Premièrement, c'est la décentralisation. L'apparition d'un nouvel interlocuteur, la Région, que l'affirmation de l'autonomie des communes, que le transfert de compétences qui oublie complètement le littoral et aussi l'environnement (l'environnement devenant une sorte de compétence extralégale qui reste le fruit ou l'objet de la volonté des élus), sont autant d'éléments qui vont évidemment casser le système de régulation croisée classique, héritée de la mission Racine.

Une deuxième rupture, à la fois politique mais également au niveau cognitif, au sens de la production de sens, c'est la loi Littoral. La mission Racine, qui s'était promis de faire des stations et qui apparaissait vraiment comme les « rois du béton », s'arrête *sine die*, et une partie de l'élite dirigeante va mettre en place le Conservatoire national du littoral, contre le bétonnage, et va militer pour que se mette en place la loi Littoral. On est dans un système où les phénomènes d'intégration des politiques publiques vont d'un seul coup tourner à vide et où le territoire pertinent va devenir la commune. Chaque maire du littoral va se replier sur SON cas communal.

Par rapport aux phénomènes socio-démographiques et économiques, les années 1985-1990 marquent l'accélération assez exceptionnelle en Languedoc-Roussillon, à la fois de la pression démographique, de l'urbanisation du littoral, et de l'accroissement considérable des problèmes sociaux par la sélection des populations du point de vue spatial, notamment dans les stations touristiques héritées de la mission Racine (par exemple, la population permanente de la Grande-Motte est de 6 500 habitants, dont 850 bénéficiaires du RMI). Une grande partie de l'habitat touristique va servir à l'accueil de populations qui ne trouvent pas, soit sur le marché du logement social, soit sur le marché locatif privé, de quoi se loger. Il y a là un élément de crise qui va devenir itératif dans le discours politique sans que jamais il ne soit inscrit sur les agendas politiques locaux des départements ou de la région.

Il y a un discours récurrent sur le vieillissement des stations, habitat touristique inadaptée, populations défavorisées, etc. (le constat est le même que pour la montagne). Il faut que l'État intervienne, et dans les années 1995/2000, un discours circule dans les assemblées politiques : « il faut une mission Racine 2 », chacun attendant l'équipe politique correspondant à son parti d'appartenance pour la mettre en place. Dans les années 2000, le préfet en prend l'initiative. Et c'est là un *leadership* tout à fait symbolique : ce n'est plus l'État central qui prend l'initiative, mais l'État local, le préfet de l'Hérault, en même temps préfet de Région, qui va réunir un petit groupe d'experts pour faire le diagnostic sur la situation des stations touristiques, mais également de la protection et de l'usage des espaces naturels protégés. Cela aboutit en 2001, par le biais du CIAT, à la mise en place de cette mission interministérielle.

La mission interministérielle d'aménagement du littoral

Quatre axes lui sont donnés (on ne parle pas encore du développement durable) : faire face à la pression démographique ; réagir au

vieillesse des stations, notamment en terme d'habitat touristique, et face à la pollution et à l'érosion des plages.

À partir de là, un système d'action particulier se met en place.

1. Une *équipe légère*. La mission se résume à cinq chargés de mission, dont, à l'exception de Claude Allais, la plupart sont en situation de stage ou de mise à disposition ;

2. La mise en place autour de ce noyau d'une *équipe diagnostic élargie*, regroupant l'ensemble des services d'État concernés par les questions de littoral. On y retrouve un grand nombre de personnes, dont l'intérêt pour le littoral est extrêmement inégal. S'y ajoute une particularité en Languedoc-Roussillon : la DDE et les services maritimes ne sont pas intégrés ; le terrestre va à l'Équipement et tout ce qui est à 200 mètres du trait de la mer aux services maritimes. Malgré un appel à la coordination, ces administrations gardent leurs frontières de manière jalouse et avec une efficacité redoutable.

3. Une *concertation en « face-à-face »*. Quatre chargés de mission réalisent 180 interviews sur une grille commune auprès de l'ensemble des acteurs clés sur la région, pour savoir quels diagnostics ils font des problèmes et quels types de solutions ils verraient émerger. C'est un travail considérable, réalisé en six mois, auprès des élus locaux, de l'ensemble des fonctionnaires, des acteurs économiques et administratifs. L'intérêt, c'est que la concertation ne se fait pas au départ autour d'un grand forum réunissant tout le monde, mais d'abord sur le face-à-face. Cela permet de mettre en place des forums d'experts : des groupes thématiques de personnes censées avoir les ressources pour dessiner et participer à l'élaboration d'un plan de développement du littoral en Languedoc vont se réunir en s'intéressant à des thématiques très diverses, allant de l'érosion des plages en passant par la plaisance, par les réhabilitations urbaines, par l'organisation du tourisme, jusqu'à l'ensemble des acteurs sur la protection des espaces littoraux.

4. De ces forums naîtra le *Plan de développement durable*. Après lecture, il semble que ce plan correspond à la langue de bois habituelle. C'est moins son contenu, son originalité, voire son adaptation à l'objet littoral qui a été intéressant, que de voir comment la mission, et notamment son directeur à l'époque, l'utilisent, pour reprendre les termes de Pierre Lascombes, comme un « mythe pacificateur ». On a mesuré les contradictions et pris l'ampleur des conflits d'intérêts qui se traduisent par des conflits d'usage très concrets. Le développement durable sera alors le plus petit dénominateur commun, valise par excellence, mais du même coup efficace, qui permettra la mise en place, territorialisée cette fois, d'opérations concrètes, de tentatives de développement des stations littorales ou des espaces littoraux.

C'est ici une contribution singulière de cette recherche, car elle n'a pas cherché à voir si les gens faisaient du développement durable (parce qu'effectivement, quand on leur demande, ils disent « c'est bien », mais à quoi ça sert ? « ça ne peut être que bien, mais comment fait-on ? »). Mais elle a cherché à interroger l'usage politique qui est fait de la notion de développement durable.

Le conflit va se porter très rapidement au niveau du conseil régional, qui est moins un conflit politique qu'un conflit de compétence entre une mission que les élus imaginaient sur le mode de la mission Racine (l'État amène les fonds, les élus font l'intégration parmi les clientèles électorales et les « réseaux-clientèles » - au sens science politique du terme, pas au sens moral, encore moins commercial -) et donc, sur le mode d'un État classique. Et voilà un État qui organise des forums, qui remet en question l'architecture institutionnelle de ces groupes d'intérêts, qui organise des tours de table et sur lequel la possibilité de contrôle et de maîtrise de l'institution politique, notamment régionale, est extrêmement faible, et qui plus est va devenir concurrentiel. Il ne faut pas oublier que l'Objectif 2 des Fonds structurels européens, portant sur le littoral, a été fait contre la volonté de l'exécutif régional,

qui voulait un Objectif 1 réservé au monde agricole. Il y a donc eu une sorte de dépossession du programme politique du conseil régional au profit d'une administration, qui s'est mis à devenir hybride et à chevaucher ce qui était de l'ordre de l'exercice du pouvoir politique classique à l'échelon local.

Résultat, le clash s'est déroulé de la manière la plus classique : le président du conseil régional a demandé au Premier Ministre d'arrêter non pas la mission, mais de trouver une promotion avantageuse à son directeur et de redéfinir la notion de mission en donnant une coprésidence au conseil régional. Le directeur a été muté. Le nouveau directeur de la mission est un préfet et a la particularité d'être l'ancien chef de cabinet du président du conseil régional – il y avait là de fait une sorte d'osmose, une hybridation régulée entre la mission et la sphère politique. Ironie de l'histoire, les élections régionales «débarquent» Jacques Blanc qui cède la place à Georges Frêche, son ennemi politique. Le chef de la mission se trouve aujourd'hui dans une situation à peu près semblable, mais peut-être beaucoup plus critique, que celle de son prédécesseur six mois avant puisque la Région a décidé que la

mission n'existait pas. L'intérêt maintenant est donc de voir comment ce problème littoral, qui est de plus en plus criant, va être inscrit sur l'agenda politique et le rôle que va y tenir la mission.

En guise de conclusion provisoire...

Il s'agit pour l'équipe de revoir l'ensemble du protocole de recherche, puisque, sur les quatre terrains envisagés pour observer les processus d'intégration de ce programme, sur deux au moins, il ne se passera pas grand-chose dans les deux ans à venir (pour des raisons de conjonctures ou de tensions...).

Il convient donc de changer de terrain et, avec l'accord de la direction du programme, de modifier un peu la problématique, de faire un glissement, c'est-à-dire de passer de l'observation d'une institution et de son action sur le terrain - la mission -, à l'étude de l'intégration de ce problème littoral aujourd'hui, et de l'héritage de la mission Allais, sur l'agenda politique local (agenda politique communal ou intercommunal comme c'est le cas à Perpignan, ou agenda politique du conseil régional).

Débat avec la salle

animé par Olivier Soubeyran

Sur la question du littoral

Un chercheur, qui a travaillé sur la côte aquitaine à Bordeaux et sur les stations touristiques, dit qu'il a observé les mêmes phénomènes en région Aquitaine que ce qui se passe en Languedoc-Roussillon. Il n'y a donc peut-être pas un contexte politique languedocien spécifique, mais plutôt un phénomène de prise en compte de politiques publiques, puisqu'on observe le même déroulement, les mêmes processus et mêmes bifurcations avec les mêmes problèmes ailleurs. Il y a également en Aquitaine une situation d'impasse, avec des non suivis et des problèmes d'éclatement territoriaux, spatiaux, mais aussi de compétences et les mêmes conclusions sur ce littoral. Ce qu'il faut retenir, c'est la similitude et peut-être le « bruit » qu'a provoqué la décentralisation, en ne sachant pas comment accompagner, reproduire ou donner un sens profond à ces politiques de développement durable du littoral. Il y a toujours l'effet d'annonce, l'évocation politique, mais ensuite, dans les actions, dans les missions, dans les suivis d'actions, il n'y a rien. En côte aquitaine, c'est l'impasse aussi, et maintenant depuis dix ans.

Pierre Valarié répond que l'Aquitaine fait partie du projet de recherche et qu'il souhaite y mener une étude comparée, comme aussi sur la Catalogne espagnole. Il ajoute que l'intégration de la mission, à l'échelon régional en Aquitaine, ne serait-ce que parce qu'elle a été d'emblée pensée comme régionale et pilotée par la Région, a donné un résultat aussi indéfini, ambigu, incommensurable, mais malgré tout a donné un modèle d'intégration plus efficace que ne l'a été la mission en Languedoc-Roussillon, qui reste encore un objet institutionnel non identifié. Enfin, pour lui, le littoral est un objet ambigu du point de vue de la représentation politique. Tant que les élections régionales se feront à l'échelon départemental et que perdurera à l'échelon départemental une élection par canton, le littoral n'existera pas. La seule manière de faire exister le littoral est de le constituer en un territoire politique-clé, constituant une majorité. Aujourd'hui, lorsqu'on observe l'ensemble des découpages électoraux, le poids des populations littorales dans la reproduction notabiliaire est infime.

Olivier Soubeyran, animateur de la séance, pense que ce qui a été démontré, c'est qu'il y a des phénomènes de «recyclage» très fort. Il serait intéressant de comprendre si ces rhétoriques du développement durable portent une figure spécifique de recyclage. On voit qu'il y a des parallèles un peu partout et, finalement, n'y a-t-il pas une valeur ajoutée dans la technique de recyclage, et dans ce que ça peut donner, y compris comme conséquences inintentionnelles. On est ici dans des logiques d'assimilation, de métabolisation par des structures héritées.

Une participante, de la mission Littoral, émet plusieurs remarques à propos de l'exposé de Pierre Valarié. Tout d'abord par rapport à la construction de la mission et du plan, il est important de noter, dit-elle, qu'il y a eu une question qui s'est biaisée au cours du temps : on était parti de la question « Comment s'organiser ensemble pour mettre en cohérence nos politiques publiques dans un but de développement durable ? » et qui est devenue « Qui va porter cette mise en cohérence du développement durable ? ». On se retrouve face à une contradiction difficile à assumer. Pour résoudre cette contradiction au démarrage de la démarche, chacun devait enlever sa casquette et discuter en tant qu'expert. Mais on arrive au final à un échec en terme d'appropriation par les élus puisqu'il n'y a pas eu cette appropriation au démarrage. En deuxième point, il y a une question par rapport à l'affranchissement que l'on peut avoir localement par rapport à une politique régionale. On a une nécessité d'avoir une démarche partenariale globale à l'échelon régionale, mais on a un certain nombre de programmes, d'actions, d'animations, de médiations qui ont eu un impact assez fort au niveau communal ou intercommunal. La question qui peut se poser est alors : ne pourrait-on pas s'affranchir au démarrage d'une intégration régionale totale et attendre un certain *bottom-up* de la part des collectivités, du fait d'une intégration au niveau local ? Enfin, une des limites de l'exercice de la mission Littoral a été que la démarche était limitée dans le temps. Démarrée fin 2001 et devant se terminer fin 2006, cette mission devait réorganiser la politique du littoral, mettre en cohérence les politiques publiques, présenter des opérations exemplaires de gestion intégrée de zones côtières et organiser la concertation. Ce délai initial n'était-il pas un peu en opposition avec les enjeux qu'il y avait et la nécessité d'une appropriation par les élus ?

À propos du tourisme durable...

Luc Thiébaud, du conseil scientifique du programme, note que le «tourisme durable» n'est pas tout à fait la déclinaison touristique du développement durable, comme l'agriculture durable n'est pas que le versant agricole du développement durable. Par rapport à l'exposé de

Vincent Vlès, il ajoute que cette recherche souligne que le terme de *tourisme durable* apparaît plus tard que celui de développement durable. Or, en rappelant certaines procédures antérieures au terme de développement durable, on s'aperçoit qu'elles contiennent des démarches de ce type-là, peut-être tâtonnantes et inefficaces... La question est alors de savoir si le terme de *tourisme durable* marque un tournant ou accompagne simplement une évolution vers un peu plus de prise en compte de l'environnement et, par exemple, une plus grande convergence avec le social. Question importante car, s'il convient d'être à juste titre critique sur la langue de bois des élus, il convient aussi d'être attentif à la propre langue de bois de l'analyste par rapport à cela. Le *tourisme durable* est-il devenu le terme obligé pour parler de toutes formes de tourisme ? Pour reprendre la cas de l'agriculture, il n'y a peu d'acteurs pour dire qu'ils ne font pas de l'agriculture durable...

Pierre Valarié demande si l'on peut véritablement identifier, y compris en termes de ressources et de connaissances, ce que sont les politiques de tourisme tout court ? Il y a un déficit énorme en France, en termes de données, d'affichage de volonté politique, de ce qu'est le tourisme. Et donc, *quid* du développement durable ? Est-ce que cela peut à un moment donné faire émerger une politique de tourisme ? Est-ce qu'il ne serait pas temps de commencer à faire du tourisme un véritable objet de connaissance ?

Pour *Vincent Vlès*, le terme *tourisme durable* marque peut-être un tournant. La montagne est un cas particulier en la matière, c'est un milieu fragile, difficile. En montagne, on a eu la « chance » d'avoir eu des morts. Les avalanches de Val d'Isère ont produit une prise de conscience très dure : discours de Valluire, directive de 1977 sur la protection et l'aménagement de la montagne, procédure des UTN, études d'impact, etc, tous ces discours sur la prise en compte de l'environnement, avec des procédures très précises, très suivies, et finalement pédagogiquement bien portées sur le terrain par un service spécialisé, le Services d'Études et d'Aménagement Touristique de la Montagne (SEATM), 1962-2005 (maintenant fondu dans Audit-France). Il y a un message, une pédagogie de terrain qui a porté ses fruits. Le développement durable, avant que le mot n'apparaisse, a pris racine dans la montagne, c'est beaucoup moins vrai ailleurs. C'est pour cela que sur le littoral ou même en ce qui concerne le tourisme urbain - puisqu'on commence à parler de tourisme urbain, d'intégration des politiques urbaines, des loisirs dans la ville, et du tourisme, en conflit d'usage parfois même sur les espaces publics -, c'est au contraire très récent.

Le développement durable apporte un éclairage nouveau et un questionnement du tourisme. Peut-être fait-il même naître, dans les consciences politiques, voire scientifiques, la problématique du tourisme. Car peut-on identifier les politiques de tourisme tout court ? C'est le problème de la décentralisation en la matière : le tourisme a été vaguement décentralisé en 1992 par la loi Mouly (chaque collectivité locale a reçu les mêmes compétences, d'où une certaine pagaille sur le terrain) et rien n'a changé en la matière depuis. On est toujours dans l'impasse, avec des structures qui passent leur temps moins à travailler sur le terrain qu'à se démarquer les unes par rapport aux autres. En revanche, dans les rencontres techniques et scientifiques, depuis un an ou deux et de manière récurrente, le développement durable fait apparaître de manière systématique la prise de conscience de la nécessité d'avoir une lecture un peu plus coordonnée et plus structurée en matière touristique. Il semblerait que cette lecture «développement durable» puisse donner une sorte de cohérence technique à l'action touristique. Tout comme du point de vue scientifique, puisque le tourisme, cela n'existe pas en terme de lecture scientifique. Les géographes s'en sont emparés depuis longtemps, mais c'est une discipline extrêmement éclatée et il est difficile de travailler ensemble.

Corinne Larue demande si le tourisme a vraiment été l'objet de politiques publiques, et s'il l'est-il encore ? Le tourisme a longtemps fonctionné sur une économie d'abondance, et c'est quand cette économie est devenue celle de la rareté qu'il y a peut-être eu la mise en place d'une politique à différents niveaux. Ce que le développement durable vient apporter dans la mise en place de la politique du tourisme - et il y a peut-être une sorte de concomitance -, c'est qu'elle se fasse sur la notion de ressource, locale ou pas, à protéger et à valoriser, pour la perpétuité de l'activité touristique.

Pierre Valarié rétorque qu'au sens de politique publique, ce n'est pas une politique. Il y a des acteurs, du plus bas niveau jusqu'au plus haut (ministère, office du tourisme, office municipal...). C'est un secteur d'activités économiques, donc c'est de fait une activité sectorielle. La mission Racine peut se justifier par une politique du tourisme, à l'époque claire : du Cap d'Agde jusqu'à quasiment Perpignan, faire face à l'attractivité des côtes espagnoles vis-à-vis du tourisme populaire et des classes moyennes (logique du tout studio, etc. et des phénomènes identiques dans la montagne). Par contre, c'est une politique publique qui n'a guère de référentiel propre et qui n'a pas d'experts. Il y a donc une espèce de discours « il faut être de plus en plus attractif au niveau touristique, etc. », mais aujourd'hui, en Languedoc-Roussillon, on n'est pas capable de donner un nombre de nuitées exact, de donner le nombre de visiteurs. Alors comment parler ensuite d'usage, de mode d'usage, d'intensité de l'usage, etc. ? Il y a des bricolages, y compris statistiques, mais il n'y a ni fonds de connaissance, ni outils de management. Par contre, du côté espagnol, il y a une politique touristique, notamment en Catalogne et en Andalousie.

... et de politique d'aménagement touristique

Patrick Moquay, membre du conseil scientifique du programme, pour faire suite au débat, et même si c'est un propos d'observateur un peu lointain, pense qu'on peut dire qu'il y a eu une politique d'aménagement touristique. Mais, dit-il, de là à dire qu'il y avait une politique touristique, c'est une autre question. Les questions de politique touristique, notamment locale, semblent être venues assez tardivement, sans doute avec la vogue du gouvernement par projet (comme cela a été vu à propos de l'intercommunalité). On a érigé la norme du projet et, à ce moment, la question posée à propos du tourisme a été : est-on capable de formuler un projet territorial ?

Usagers acteurs ou non acteurs ?

Par rapport à l'exposé d'Alain Dervieux, une question ponctuelle est posée sur la référence aux usagers non-acteurs : jusqu'à quelles mesures restent-ils non-acteurs ? À partir du moment où l'on a pris conscience de leur existence, à partir du moment où ils pèsent dans les processus locaux, et est-ce que ces usagers non-acteurs sont encore non-acteurs ? C'est une question importante et généralisable à l'ensemble du territoire national, poursuit *Bernard Picon*. On voit de plus en plus que ce sont les générations passées qui s'occupent des générations futures : beaucoup de retraités montent des associations de protection de l'environnement, etc. un peu partout en France, qui interrogent les scientifiques, les élus, les responsables politiques... Ce qu'A. Dervieux désigne comme usagers non-acteurs du territoire. En Camargue, les acteurs de l'eau, ce sont les agriculteurs, les riziculteurs. Mais il y a aussi des retraités qui habitent là et qui deviennent chef de file. Ils n'ont pas d'intérêts directs à gérer la Camargue, mais ils s'intéressent à ce qu'elle soit bien gérée.

Alain Dervieux répond que la question des usagers non-acteurs sont en fait des usagers non-acteurs *directs*. Et ces usagers non-acteurs directs sont des acteurs qui prennent une importance de plus en plus grande.

La question des temporalités

Il y a des avancées en termes de perception, de représentation des notions de développement durable par les acteurs politiques, les gestionnaires et les acteurs directs. Il y a des influences fortes, mais le problème est que la temporalité est extrêmement importante.

Sur l'exposé de Pierre Valarié, et sur la question des temporalités diverses, une question concerne les temporalités très longues pour les politiques d'aménagement, très longues également de mode de régulation politique ou de mode de fonctionnement de la société politique locale et de temporalités plus courtes, jusqu'aux cycles électoraux. Est-on capable de distinguer ce qui est de l'ordre de logiques de fond, de logiques structurelles - par exemple, le conflit de compétences, qui est une logique lourde dont on perçoit qu'elle ressortirait de toute façon quelque part à un moment, quelles que soient les opportunités électorales notamment - de ce qui est davantage lié au hasard des rencontres de cycle ? Cela rejoint la remarque précédente de Vincent Vlès : finalement, dans le cas aquitain, il n'y a pas la même forme de conflictualité, mais il y a probablement les mêmes logiques de concurrence entre institutions.

Autre remarque de P. Moquay : ne se pose-t-on pas trop vite la question de voir déjà des effets du développement durable alors que les acteurs n'ont pas eu le temps de s'approprier et d'intégrer cette notion ? Les acteurs sont en train d'inventer ce que pourraient être les politiques de développement durable. Pour l'instant, on peut faire beaucoup plus de constats d'appropriation d'un discours, de notions, etc., que de traditions opérationnelles.

Guy Loinger ajoute à ce que Patrick Moquay a évoqué au sujet de la diversité des temporalités, que l'exposé d'Alain Dervieux met bien en scène cette diversité de temporalités. On est peut-être passé d'un mode d'articulation des différentes temporalités à un autre mode d'organisation de ces temporalités. En reprenant la période des années 1960-1970, la figure de l'État organise et pilote, à travers l'aménagement, les temporalités -ou l'inverse d'ailleurs, pilote l'aménagement à travers la gestion des temporalités. Les temporalités des différentes catégories d'acteurs sont sous pilotage, d'une vision, celle de l'État, qui est une vision confiante dans l'avenir, accompagnant le progrès et la croissance économique. C'est une vision progressiste, et il y avait une dimension sociale assez affirmée dans la problématique de la mission Racine dans les années 1970 (permettre à une partie importante de la population française d'accéder aux loisirs de la mer, etc.). On voit un *corpus* d'idées très fort et très marqué avec la figure de l'ingénieur qui est le véritable maître d'œuvre de l'action et de la puissance de l'État. On passe à une situation dans laquelle on est dans l'incertitude. La figure de l'État est relativement en retrait, présente mais de façon beaucoup plus nuancée et en quelque sorte sans apparaître directement ou, en tous cas, en première ligne. L'horizon est beaucoup plus à court terme, lié à des intérêts financiers, immobiliers, etc. qui dominent la scène. Dans ce contexte, la décentralisation est le prétexte d'une récupération par les acteurs locaux d'une temporalité et d'un pouvoir qu'ils n'avaient plus, à un moment donné. Par rapport à l'action de la prospective qui n'a pas été beaucoup évoquée pourtant sur une problématique de temporalité, il ajoute que la prospective peut être prise comme un outil de coordination des temporalités, un moyen pour que les différentes catégories d'acteurs se mettent autour de la table et fassent de la négociation sur le temps. Il y a là peut-être une ouverture vers quelque chose d'intéressant, une sorte de gouvernance par la prospective comme outil permettant territorialement une réarticulation des logiques du temps par les logiques de l'action.

Pour Pierre Valarié, le développement durable, c'est la fin de l'ingénieur. Le doute s'est installé et l'ingénieur n'a plus le monopole ni de la définition des problèmes ni *a fortiori* de la définition des solutions. Donc, il devient écologue, il peut gérer du temps, mais on ne le laisse plus gérer seul les politiques publiques. Une grande partie des ingénieurs, certes secondaires, mais nombreux, rentrent dans les collectivités territoriales. Nombre de gens de la mission Racine sont aujourd'hui au conseil régional, ou à l'agglomération, ou au département.

La prospective n'a de sens que du moment où l'on arrive à faire un bilan des processus. Et c'est moins une question de temporalité. On entend souvent des critiques sur cette course au mandat et ce temps électoral qui est tellement fragmenté. Qu'est-ce que ça veut dire ? Faut-il élire les gens pour cinquante ans pour faire du développement durable ?

Il y a effectivement à penser une articulation entre des temps différents, mais il faut rappeler que l'on va plutôt sur le raccourcissement des mandats - et même les sénateurs se trouvent rattrapés par cette nécessité d'une relative mobilité démocratique. C'est donc moins un problème de temps et de manque de temps qu'un problème de modalités du contrôle de ce temps et de qui le fait. Est-ce que la mission a dérivé ? Non, elle a oublié que c'était moins le problème du contenu que de savoir qui aurait le *leadership*. Le problème central, c'est moins « Est-ce qu'il y a une politique régionale ou pas ? » que de savoir « Qui va manager le partenariat ? » et qui va en retirer des prébendes, que ce soit en terme de carrière, de mandat, de réussite... Les politiques territoriales à l'épreuve de la politique, c'est toute la question du *leadership*. La question du *leadership* était forte pour la mission Littoral, avec cet héritage politique qui n'a peut-être pas été assez traité en se disant que la nouvelle mission, ce ne serait pas Racine 2. Soit, mais cela ne voulait pas dire non plus qu'il fallait que ce soit radicalement différent. Il y avait des liens à nouer et on ne l'a pas fait.

En conclusion de la matinée

Olivier Soubeyran pense qu'il y a peut-être une raison d'être optimiste : c'est finalement la capacité réflexive des résultats des recherches présentées, la capacité à s'interroger en tant que chercheurs sur les discours ambiants qu'on intègre et que l'on prend pour acquis. Ils sont charriés par des principes de mise en œuvre de développement durable qui marquent une importante différence entre ce que pourrait signifier le développement durable en aménagement et la signification qui est portée par ces principes.

Deux exemples à propos du tourisme, car c'est un cas tout à fait révélateur des grands schématismes en aménagement : il est dit que le tourisme, lorsqu'il n'est pas maîtrisé, devient facteur de dégradation des milieux et de désorganisation des sociétés. Mais le problème, c'est lorsque l'on parle développement durable et de long terme, ce qui est précisément intéressant, c'est de s'inscrire dans le long terme aussi culturel. On s'aperçoit alors que les sociétés sont en constante désorganisation, sont en mouvance. Il faut donc aussi arrêter d'avoir ce point de vue fixiste et se poser la question et ne pas prendre ces principes comme des oukases.

Un deuxième exemple : pour qu'il y ait tourisme durable, il est dit que ce tourisme doit favoriser la démocratie locale et être totalement

maîtrisé par les acteurs locaux parce qu'il est un enjeu de développement de territoire. Or, ce qu'apprennent ces recherches, c'est que le développement durable, c'est pour qui ? On pense tout de suite aux *tours-operators*, qui font plutôt du développement durable pour eux-mêmes selon la stratégie de la sauterelle. Mais il ne faut pas se saisir de cette image, qui recouvre une certaine réalité, pour tomber dans l'inverse : c'est dans le local qu'il y a l'essence même de la prise de conscience du respect du milieu (cf. la controverse de l'ours dans les Pyrénées et le rôle des vallées pyrénéennes !). On semble avoir avalisé cette idée : d'un côté, il y a le parisianisme, scientifique mais vraiment colonisateur, et de l'autre, les locaux qui défendent leurs identités. Il faut déconstruire ces discours locaux et centraux. Un certain nombre de choses dans ces chartes du développement durable pourraient ainsi être déclinées. On doit en prendre conscience en tant que chercheur et voir quels discours on charrie.

Enfin, *Olivier Soubeyran* précise que la phrase « Tenir compte du long terme sans en décider » qu'il a citée n'est pas de lui mais est issue d'un article de Jean-Charles Hourcade paru dans la revue *Projets* dans les années 1990.

La protection des ressources en eau potable par contractualisation avec les agriculteurs

Christophe Viavattene, *doctorant, Centre d'Informatique Géologique, ENSMP*

[Le sujet prévu devait être traité par Bernard Barraqué qui n'a pas pu venir. Le sujet traité a donc été légèrement modifié.]

Le sujet initial s'intègre dans le projet EVEC (Eaux des Villes – Eux des Champs) dont l'objectif est l'étude de la protection des ressources en eau potable par contractualisation avec les agriculteurs.

Plusieurs équipes de recherche travaillent sur ce projet : le CEMAGREF de Montpellier, le CERTOP de Toulouse, le CIG de l'Ecole des Mines de Paris, l'ENS de Cachan et le LATTs de l'ENPC. Dans ce projet, sont étudiés les processus de négociation qui peuvent être mis en place entre producteurs d'eau potable (les syndicats des eaux) et les agriculteurs, sous tutelle des agences de l'eau et des chambres d'agriculture, pour essayer de résoudre un problème de pollution des eaux au niveau des captages. Ces études portent sur différents territoires d'investigation, donc différents bassins : le Loire-Bretagne, l'Adour-Garonne, le Rhône-Méditerranée-Corse et le Bassin de la Seine.

Pour le projet EVEC, Christophe Viavattene ne peut exposer les résultats du programme. Il présente comment son travail de thèse s'intègre dans ce projet de recherche.

Contamination nitrique des Masses d'eau souterraines et exploitation socio-économique des scénarios tendanciels ¹

Partant de travaux effectués en 2003 et en vue d'améliorer la simulation de la qualité des eaux souterraines, les informations acquises dans le cadre du PIREN-SEINE sur les pratiques culturales ont été étendues à l'ensemble du bassin pour simuler non seulement l'évolution des flux nitriques mais également la concentration de nitrates à l'horizon 2015 dans les trois nappes de l'oligocène, de l'éocène et de la craie. Les flux moyens sous-racinaires ont été calculés sur la base de la séquence météorologique 1970/1990 et les pratiques agricoles moyennes regroupées en 12 zones telles qu'elles ont été observées sur la période 1990/2000.

La simulation STICS-MODCOU résultante a été calée sur une étude rétrospective portant sur 30 ans de mesure des concentrations en nitrates (1970-2000) pour les trois nappes étudiées (données ONQES-SISE EAUX). La méthode utilisée fait appel aux outils statistiques et permet de rechercher, pour chaque aquifère, le meilleur rythme de charge des intrants capable de fidèlement reproduire au niveau de ces concentrations simulées l'accroissement de la médiane des concentrations en nitrate tel qu'il est constaté pour la population des forages AEP dans le fichier ONQES-SISE EAUX.

Sur la base de ces données, une évaluation de l'incertitude des résultats prédictifs a été menée par l'établissement d'une statistique des erreurs d'estimation. Cette dernière est utilisée pour évaluer la probabilité de franchissement des seuils 25 mg/l, 40mg/l, 50 mg/l et 100 mg/l à l'horizon 2015 pour chaque maille du modèle MODCOU.

Les résultats obtenus permettent, d'une part de répondre à la demande de la Directive-Cadre sur l'Eau quant à l'estimation du risque de non-atteinte du bon état qualitatif des masses d'eau en 2015 ; d'autre part, ils sont à la base d'une démarche visant à estimer les bénéfices associés à la mise en place de solutions préventives à l'échelle du bassin. Outre une simulation dite « laisser-faire », quatre nouveaux scénarios ont en effet été simulés à l'aide du modèle STICS-MODCOU en implantant à compter de l'année 2005 les actions suivantes : une réduction de 20% des apports en fertilisant, la mise en place de CIPAN, la combinaison de ces deux actions, un arrêt des apports en azote. S'inspirant des travaux de Raucher, ces scénarios ont été comparés en estimant le dommage économique attendu à l'échelle des communes du bassin sur la base d'une hypothèse simplifiée. Pour estimer plus précisément ce coût social, un modèle d'aide à la décision est en cours de développement. Il permettra entre autres de prendre en compte les différentes solutions disponibles auprès des communes faisant face à une contamination de la ressource en eau destinée à l'alimentation en eau potable.

¹ Pour plus d'informations, les documents relatifs à cet exposé sont sur le site du Piren-Seine : <http://www.sisyph.jussieu.fr/internet/piren/rapports/2004/> Cf. *Première partie* : Fonctionnement hydrologique et contamination nitrique, se reporter aux articles « Contamination nitrique des masses d'eaux souterraines » et « Exploitation socio-économique des scénarios tendanciels. Mesure du coût social des pollutions azotées pour l'alimentation en eau potable : approche méthodologique. »

Politiques régionales de l'environnement et développement économique : une approche territoriale

Christophe Beaurain, Muriel Maillefert, Christine Liefoghe
Université du Littoral Côte d'Opale, Dunkerque & Université de Lille

Problématique de recherche

Christophe Beaurain

L'objectif de ce travail s'est situé dans l'analyse des modalités, des croisements possibles entre les politiques publiques de l'environnement et les comportements d'entreprise visant à l'intégration des contraintes environnementales. C'est dans ce champ d'un croisement possible que les recherches ont été orientées. Le constat était celui des limites atteintes par les politiques traditionnelles d'incitation des entreprises, soit en terme de réglementation, soit en terme de taxation. Le constat était également celui de la nécessité d'engager d'autres formes de politiques publiques permettant une plus grande motivation des entreprises à l'intégration des contraintes environnementales. Cette recherche s'est fixé comme objectif de définir de nouvelles politiques.

La référence à une approche territoriale indique clairement que la notion de territoire, non pas tellement entendue au sens traditionnel du terme mais plutôt comme renvoyant à une certaine forme d'articulation entre le temps et l'espace, cette notion est donc apparue comme pouvant aider à appréhender ces croisements possibles. Plus précisément, la notion de territoire traduit l'importance croissante prise au sein des dynamiques collectives d'acteurs de la notion de proximité. On devrait d'ailleurs parler de proximités au pluriel, tant il est vrai que la proximité est multiple et que plusieurs formes de proximité existent.

Dans le domaine étudié ici, cette proximité se manifeste par l'émergence de dispositifs de coordination qui permettent, par le biais d'une création collective de ressources, de répondre aux problèmes posés par l'intégration des contraintes environnementales. Et qui permettent également de favoriser une appréhension collective des situations d'incertitude, liées à l'inscription des acteurs dans le temps long. On peut donc mettre en évidence trois temps : la proximité, les dispositifs de coordination et la création de ressources.

Ces dispositifs de coordination constituent des lieux privilégiés de construction de connaissances communes entre des acteurs, appartenant à des organisations différentes et s'inscrivant dans des horizons temporels différents. Plus précisément, les liens et les interdépendances, le plus souvent hors marché, que facilitent ces dispositifs de coordination, contribuent à la création de ressources qui pourront être mobilisées par les différents acteurs, entreprises ou acteurs institutionnels, pour s'inscrire dans une logique d'intégration des contraintes environnementales et pour répondre toujours au problème du développement économique. Ceci peut s'apprécier du point de vue du territoire des acteurs institutionnels. On fera référence par exemple à la qualité de vie ou à l'attractivité économique du territoire, tandis que pour l'entreprise, on fera référence plus classiquement aux performances économiques, à la question de la compétitivité, de l'introduction des gains de productivité, tous ces critères qui sont connus lorsque l'on parle des performances de l'entreprise.

Invoquer la notion de territoire pour analyser le fonctionnement de ces dispositifs de coordination, c'est, au-delà d'une identification spatiale spécifique, signifier une articulation particulière entre le temps et l'espace, qu'on peut apprécier à travers une double dimension : une première dimension qui est un enchevêtrement des différentes échelles spatiales concernées, et une deuxième qui est l'inscription dans le temps long des acteurs, et notamment des acteurs économiques. Ceci ne va pas sans poser quelques difficultés tant il est vrai que les acteurs économiques raisonnent quand même essentiellement dans le temps court.

Ces dispositifs de coordination engagent des acteurs qui, dans le cadre de la durabilité, sont confrontés au problème du temps long. Pour répondre à ce problème, les acteurs peuvent mobiliser une proximité géographique. Ces dispositifs de coordination dont il est question sont le plus souvent situés localement, mais ils peuvent également mobiliser d'autres formes de proximité. Ces autres proximités peuvent être qualifiées d'organisées, c'est-à-dire qu'elles renvoient davantage à une mise en réseau des acteurs et elles traitent plutôt des relations qui peuvent exister entre les acteurs.

Ces proximités cependant, qu'elles soient géographiques ou organisées, contribuent à la création d'un territoire commun qui crée, au fil du renouvellement des rencontres entre ces acteurs, une histoire commune qui pourra être mobilisée pour l'inscription dans le temps futur et la conception des projets.

Les trois questions constituant le fil conducteur de la recherche sont :

- la première porte sur les formes que prennent ces nouvelles politiques publiques. Le choix a été fait de se focaliser sur les politiques publiques qui se mettent en œuvre à partir des dispositifs de coordination évoqués ;
- la deuxième est : quels sont les effets des politiques environnementales sur l'attractivité des territoires ? Point important sur la question du développement économique ;
- la troisième, question structurante mais qui ne pouvait pas être traitée sans aborder les deux précédentes est : quels sont les effets des dispositifs d'acteurs sur les entreprises et sur les comportements d'intégration des contraintes environnementales ?

Les deux terrains d'investigation retenus sont la requalification environnementale dans le bassin minier, dans la région Nord-pas-de-Calais et la double question de la lutte contre la pollution atmosphérique occasionnée par le milieu industriel et de l'écologie industrielle sur l'agglomération dunkerquoise.

Sur ces deux terrains d'étude, le choix a été fait de retenir un certain nombre de points fixes :

- la définition du contenu des politiques publiques concernées,
- les grandes étapes dans l'évolution de ces politiques publiques,
- les échelles d'élaboration et d'application de ces politiques, en retenant les différents niveaux concernés,
- les stratégies d'acteurs existantes autour de ces politiques et qui vont dans le sens d'une territorialisation, comme les dispositifs de coordination par exemple.

Pour répondre à ces questions, le choix a été fait dans un premier temps d'avoir une appropriation collective d'un *corpus* théorique qui est apparu pertinent pour aborder ces questions. Cette appropriation collective a débouché sur l'élaboration d'une grille de lecture.

Présentation de la grille de lecture

Muriel Maillefert

Suite au premier rapport, plusieurs remarques ont été reçues et cette présentation les prend donc en compte, comme celle de préciser la grille de lecture. Cette présentation va aussi tenter de mieux formaliser la question cruciale des coordinations à laquelle on donne ici un sens particulier, et aussi des relations entre acteurs.

On distingue trois grandes entrées. La première, c'est le contexte ou les données du problème. La deuxième, c'est notre analyse et la

troisième, c'est le résultat attendu, l'*out-put* de cette analyse.

Concernant les données du problème ou le contexte, deux points sont importants, un problème sous une forme double : *environnementale* et *économique régionale*. La question environnementale concerne les deux terrains : les friches industrielles dans le bassin minier et la qualité de l'air et l'écologie industrielle dans l'agglomération dunkerquoise. Ces deux problèmes environnementaux de base vont être liés à un problème de développement économique régional, qu'on peut caractériser par divers éléments, dont les plus évidents sont la disparition d'entreprises, le chômage, la performance des entreprises, l'attractivité. Ce sont des problèmes de développement économique.

Ces deux questions sont associées aux *in-puts* pour résoudre ces problèmes. Les *in-puts* se décomposent en deux éléments : les *acteurs*, publics, privés, les entreprises, les collectivités etc., et les instruments de politiques publiques menées à différents échelons - local, national, international.

L'objectif de l'analyse est de faire apparaître ce qu'on a appelé une *fonction de production territoriale* qui va, à partir des *in-puts*, permettre d'arriver à un résultat en terme de développement local durable. La fonction de production territoriale, par analogie à la fonction de production de la théorie économique, combine plusieurs ressources : ressources naturelles, capital, ressources humaines, etc. Le plus par rapport aux analyses habituelles de la théorie économique, c'est qu'ici il y a la volonté d'analyser un processus de transformation de ces ressources en actifs et de création de structures de gouvernance associées à cette fonction de production territoriale. L'objectif étant de montrer comment cette fonction de production territoriale permet d'arriver à un résultat nommé ici «mode de développement territorial».

Ce *mode de développement territorial* peut être caractérisé. Les analyses de la proximité¹ ont caractérisé les modes de développement territoriaux en trois cas : l'agglomération, la spécialisation, la spécification, qui mobilisent différentes formes de proximités. L'idée étant de faire apparaître de la façon la plus fine possible la manière dont on intègre les comportements d'entreprises dans ce résultat qui va donc être un mode développement territorial.

Par rapport à ce schéma, autant on peut bien voir les données du problème, les *in-puts*, etc., autant la partie «analyse» et la partie «résultat» sont pour l'instant une boîte noire. L'objectif de cette recherche est d'ouvrir cette boîte noire.

On dispose de quelques notions-clés de la démarche. La première, c'est la notion de fonction de production territoriale. La deuxième notion-clé, c'est la notion de modes de gouvernance et la troisième, c'est la notion de mode de développement, qui est le point d'arrivée.

La fonction de production territoriale : ressources et actifs

En étant largement inspiré par les concepts de l'économie, l'idée est de partir de la fonction de production habituelle. En économie, la fonction de production est assurée à l'aide de facteurs de production : travail, capital et éventuellement facteur naturel. Ces facteurs de production, dans la théorie, sont achetés et vendus sur un ou des marché(s) et sont donc, *a priori*, des facteurs interchangeable, à qualité donnée. Donc l'espace n'a pas d'importance, du moins dans les conditions les plus basiques. Comment transformer cette visée de fonction de production ? En considérant que les actifs constituent *a priori* des actifs *génériques*. Ces actifs génériques sont des ressources utilisables au sens du marché. Cela correspond à la fonction de production de la théorie économique de base et ils ont la propriété d'interchangeabilité d'un lieu à un autre, moyennant éventuellement des coûts de mobilité.

L'exemple typique d'actif générique est le travail non qualifié et cela peut être important à l'échelle d'un territoire, surtout avec des taux de chômage très élevés.

Les actifs peuvent également être *spécifiques*. Ces actifs vont être liés à un usage particulier et devenir de ce fait non transférables ou bien leur transférabilité va engendrer des coûts. Cependant, alors que la fonction de production de la théorie économique se contente de combiner des actifs au sens technique du terme, l'idée ici est qu'évidemment on va chercher à transformer des actifs spécifiques en ressources, mais que la combinaison résulte d'une opération plus complexe et plus qualitative, notamment en fonction des éléments de coordination.

Cette fonction de production territoriale vise donc à activer des ressources. Cette opération a un sens plus large que la seule combinaison technique : les *processus de coordination* (et notamment ceux impulsés par l'action publique) jouent un rôle majeur qu'il s'agit d'identifier.

L'hypothèse de départ est que l'action publique joue un rôle d'intermédiation dans la transformation des ressources (éventuellement latentes) en actifs. L'action publique comme intermédiaire a été beaucoup analysée dans le cadre des services publics de l'emploi. C'est donc une notion assez connue qu'il s'agit ici d'étendre à la fonction de production territoriale. Il faut alors analyser assez précisément l'articulation des actions des différents acteurs (publics ou privés). Et l'ensemble de ces actions va contribuer ainsi à façonner des trajectoires de développement qui seront liées aux régulations construites, c'est-à-dire aux modes de gouvernance.

Les modes de gouvernance

La définition d'un «*mode de gouvernance*» est empruntée aux travaux de Gilly et Perrat qui en proposent une définition assez générale². Dans le mode de gouvernance, on a l'intervention des systèmes de représentation commune. Ce mode de gouvernance doit être spécifié et il faut analyser plus finement le rôle de l'action publique, ce qui n'est fait que de façon assez marginale dans ce *corpus*, puisque le *corpus* de la proximité s'intéresse beaucoup à l'économie industrielle et peu à l'action publique.

On sait des choses sur les modes de gouvernance, qui peuvent être utilisés comme points de départ. Les modes de gouvernance sont structurés autour d'acteurs-clés (privés ou publics) qui sont capables de gérer des *arrangements institutionnels* stables. Ces *arrangements institutionnels* sont fondés sur des modes d'organisation et d'appropriation des ressources, eux aussi stables. Les acteurs-clés vont donc constituer les éléments pivots de construction et de stabilisation des structures de gouvernance.

Ces structures de gouvernance correspondent à trois structures idéales-typiques qui ont été dégagées :

- la *gouvernance privée* (acteurs privés et appropriation privée),
- la *gouvernance privée collective* (institution formelle privée du type chambre de commerce, syndicats professionnels),
- la *gouvernance publique* (institutions publiques, production de biens et services collectifs).

Cependant, la plupart du temps, les modes de gouvernance sont de nature mixte et la recherche précise de terrain doit s'attacher à leur mise en lumière, surtout s'ils sont émergents. Bien souvent, ces processus ne sont pas encore stabilisés et il est difficile de caractériser des choses en cours.

¹ Colletis G., Gilly J.P., Lerou I., Pecqueur B., Perrat J., Rychen F., Zimmerman J.B., 1999, « Construction territoriale et dynamiques productives », *Sciences de la Société*, n°48.

² « Un système d'interdépendances sociales et un système de règles voire de représentations communes générant des régularités productives localisées » p.5 in Gilly J.P., Perrat J., 2003, « La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale », *Cahiers du GRES*, n°5.

Les modes de développement territoriaux

On peut les identifier à partir de catégories cohérentes faisant partie du *corpus* de la proximité, selon les trois modes de développement, qui reposent sur l'agglomération, la spécialisation et la spécification. Il y a donc un certain nombre de propriétés qui différencient les modes de développement. En sachant que ce qui apparaît le plus intéressant dans l'approfondissement de cette idée, ce sont les deux dernières lignes qui n'ont pas été assez travaillées : le type de représentation du temps (pas très approfondi) et le rôle des politiques publiques (encore un peu vague).

En revenant à la grille de lecture, le problème posé est d'ouvrir la «boîte noire» que constitue la fonction de production territoriale et, puisque l'approche combine politiques publiques et comportement des entreprises, d'approfondir la question des coordinations, clé de passage entre le comportement des entreprises et les politiques publiques.

On a donc des outils théoriques qu'il faut traduire en analyses, non pas encore de terrain, mais à un niveau intermédiaire qui va permettre de poser des questions de terrain, de structurer les observations, notamment pour évaluer et comparer les effets attendus des nouvelles politiques d'environnement par rapport aux anciennes.

La démarche analytique

La démarche de terrain s'organise autour de trois éléments principaux : la caractérisation de l'action collective, la caractérisation des interactions entre les différents acteurs et l'évaluation des résultats (ou résultats attendus dans le cas de dispositifs très récents). Il s'agit de souligner les objectifs de l'analyse et les repères conceptuels qui vont permettre d'avancer dans ces analyses. Cela doit faire le point de passage entre les questions de théorie et les enquêtes de terrain.

En conclusion, cette grille doit permettre de construire des cas typiques de mode de coordination, qui pourront être liés soit à des situations spécifiques pour le Dunkerquois, soit à des sites particuliers dans le bassin minier. Et ces cas critiques de mode de coordination pourront ensuite peut-être permettre de décrypter les processus qui conduisent ou non à l'opération de transformation des ressources en actifs et des actifs en «production territoriale».

La méthodologie

Christophe Beaurain

La méthodologie suivie peut être résumée en deux points : un travail d'enquête encore en cours sur ces deux terrains et les objectifs fixés sur ces deux terrains qui étaient :

- d'identifier les *dispositifs de coordination* présents sur ces deux terrains d'investigation ;
- d'observer s'il y a, ou non, *création de ressources* dans le cadre de ces dispositifs de coordination ;
- de déterminer l'*espace pertinent* d'expression de ces dispositifs de coordination, ce qui suppose d'aller bien au-delà du seul caractère local de ces dispositifs ;
- d'analyser la *dimension temporelle* des comportements, l'articulation du temps et de l'espace, deux dimensions évidemment essentielles ;
- de prendre la mesure de l'*impact de ces dispositifs*, de ces mises en coordination sur les comportements d'entreprise.

Les premiers résultats pour l'agglomération dunkerquoise

L'investigation y a porté plus précisément sur deux thématiques : la pollution atmosphérique occasionnée par l'activité industrielle et l'écologie industrielle. Ces deux thématiques s'inscrivent l'une et l'autre dans une démarche territoriale de restauration de la qualité de vie sur le territoire et de l'attractivité économique de ce territoire.

D'abord dans le discours dans le cadre des grands documents de la production territoriale - contrat d'agglomération... - mais aussi dans la mise en opération. Dans les deux cas, on peut mettre en évidence une réflexion générale des acteurs locaux sur les rapports entre économie et environnement et pointer le fait qu'on a vu émerger des dispositifs de coordination sur chacune de ces thématiques avec l'objectif de résoudre les problèmes posés précisément.

Autre élément à mettre en évidence, et qui constitue au contraire un caractère discriminant ou distinctif entre ces deux thématiques, ce sont les acteurs-clés qui portent ces dispositifs ou qui, en tout cas, portent les objectifs de ces dispositifs. Dans le cas de la pollution atmosphérique, il est évident que ce sont les acteurs publics qui constituent les acteurs-clé, à différents niveaux et à différentes échelles spatiales. Alors que dans le cas de l'écologie industrielle, on a affaire à des acteurs-clés constitués d'entreprises et qui s'inscrivent dans une mise en réseau destinée à répondre au problème posé, celui du traitement des déchets.

La pollution atmosphérique

S'agissant de la qualité de l'air en milieu industriel, et plus précisément de la pollution atmosphérique occasionnée par l'activité industrielle, on peut relever quelques caractéristiques importantes. D'une part, une tentative collective de surmonter les conflits d'usage nés à propos de la pollution atmosphérique. Conflits d'usage qui se sont manifestés depuis quelques années et qui ont donné lieu à des tensions, à des conflits parfois très forts sur le territoire entre, d'un côté, les habitants et les collectivités locales, et de l'autre, les industries fortement polluantes.

La deuxième caractéristique forte, c'est le rôle décisif des acteurs publics, qui ont joué le rôle d'acteurs-clé.

La troisième caractéristique importante, c'est une succession de dispositifs de coordination dans le temps : certains existent toujours, d'autres sont apparus plus récemment. On peut d'ores et déjà indiquer deux grandes catégories de dispositifs de coordination - et c'est ce qui fait évidemment l'objet de l'analyse en cours : d'une part, des structures de concertation comme le S3PI (*Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles*), et d'autre part, des dispositifs de coordination qui visent plus précisément à la création de ressources et qui engagent des acteurs très différents comme des laboratoires universitaires, des entreprises, des collectivités locales. Un recensement de ces dispositifs a été réalisé.

L'écologie industrielle

Cette thématique est portée essentiellement par des entreprises. Il apparaît que ces entreprises ont joué quasiment depuis l'origine le rôle d'acteurs-clé. Ce sont les entreprises qui portent le dispositif de coordination principal autour de l'écologie industrielle (qui s'appelle *Ecopal, Écologie et Économie Pour l'Action Locale*). Sa mission principale est de faire l'interface entre les différents acteurs concernés et pas simplement sur la question de l'écologie industrielle proprement dite, qui renvoie aux problèmes du traitement des déchets industriels, mais aussi sur d'autres problèmes comme la gestion des zones d'activités ou d'autres actions relevant de la gestion courante.

À l'échelle locale comme à l'échelle régionale, voire nationale, cette question de l'écologie industrielle pose aujourd'hui le problème du rôle des acteurs publics dans ces différentes expériences, sur cette thématique essentiellement portée par les acteurs privés et les entreprises. À travers ce problème de l'insertion des acteurs publics, des collectivités locales, et au-delà de la seule intervention des acteurs publics dans le domaine de la réglementation ou dans d'autres domaines, c'est la question de la territorialisation, c'est-à-dire de la mise en coordination de ces différents acteurs qui est posée.

Les premiers résultats dans le bassin minier

Christine Liefoghe

L'Atelier Bassin Minier Nord-Pas-de-Calais

Le bassin minier, pas très loin de la métropole lilloise, comporte des zones plutôt économiquement dépréciées et des zones plus dynamiques d'un point de vue économique - Valenciennes, Douai, Lens, Béthune. Les limites territoriales du bassin minier sont à géométrie variable. Valenciennes, Douai, Lens, Béthune sont les quatre arrondissements qui constituent le bassin minier. Il y a plusieurs limites territoriales - limites des départements, limites des arrondissements - qui traversent le bassin minier.

Le bassin minier se caractérise par un passif environnemental, comme la dégradation des paysages notamment par les friches industrielles, mais également par un problème dont on a pris conscience en terme d'ampleur beaucoup plus récemment, que sont les mouvements de sols, et notamment les affaissements miniers et, un peu plus récemment encore, la pollution des sols et des eaux.

Cet espace économique est aussi très dépendant de la métropole lilloise. Toute la dynamique des services économiques - services de conseils, ingénierie et autres - qui tire l'économie vers le haut est concentrée dans la métropole lilloise. Il y a peu d'entreprises et de dynamiques dans le bassin minier, sauf dans les quelques pôles que sont Douai, Valenciennes, Lens et éventuellement Béthune.

C'est une région très industrielle. En observant la localisation des services de contrôle - sécurité, qualité, environnement -, on voit bien à travers cette demande de services la localisation des entreprises, notamment industrielles qui dessinent un arc - ce que l'on appelle «l'ancre» dans l'ancien schéma de l'OREAM - qui part de la métropole lilloise et dont la base de l'ancre fait tout le bassin minier. C'est cette espace qui concentre l'industrie.

Les limites des politiques classiques

Concernant les actions classiques de réhabilitation des espaces industriels, politiques appliquées depuis plus de quarante ans, il y a plusieurs limites :

- les pollutions qui ne permettent plus de résoudre la question des friches de manière «classique», simplement en remettant à zéro les friches et en construisant par-dessus -il y a maintenant des études de pollutions,
- la faible accessibilité de ces terrains, puisqu'ils sont complètement pris dans la ville avec un éloignement des grands axes de circulation,
- le coût de réhabilitation de ces terrains, de ces friches, notamment industrielles,
- la réponse trouvée pour accueillir de nouvelles entreprises, qui a consisté à multiplier les zones industrielles et d'activités en zone agricole. Les conséquences sont donc l'extension de la nappe urbaine et l'amplification des problèmes environnementaux, la dégradation des centres anciens - en terme de paysage plus que d'environnement au sens de pollution du terme notamment - et la concurrence entre les territoires du bassin minier pour attirer des entreprises. Il n'y a pas là l'effet d'un territoire du bassin minier, mais d'un bassin minier complètement éclaté en sous-territoires.

Il y a également plusieurs limites des politiques classiques en terme de résolution des problèmes historiques, qu'on appelle «*séquelles minières*», dans le vocabulaire des défuntes Houillères du Bassin Minier Nord-Pas-de-Calais, à savoir :

- la sortie des concessions minières, puisque se trouve derrière la question des risques celle de qui va assumer les coûts en terme de risque de dépollution ;

- la multiplication des anciens sites d'activités. Et l'EPF n'a plus la possibilité de faire face à la totalité des sites qui continuent de se multiplier par fermeture d'activités diverses, notamment à cause du problème de la pollution des sols.

- les risques industriels qui sont très importants puisqu'il y a beaucoup de sites classés Seveso et de haut niveau ;

- l'émergence de controverses environnementales liées aux incertitudes croissantes, avec des solutions d'un point scientifique qui ne sont pas fixes, et qui sont incertaines d'un point de vue technique.

Il y a donc des ambiguïtés dans les responsabilités pour assumer les conséquences de la pollution.

Un contexte d'émergence de nouveaux dispositifs

Ces problèmes ont engendré de nouvelles questions qui ont pu être partiellement résolues, parce qu'un nouveau contexte politique a émergé dans les années 1990 :

- avec la présidence « verte » de Marie-Christine Blandin au conseil régional qui a prôné le développement durable et également la politique de trame verte et bleue portée par le conseil régional encore aujourd'hui, ainsi que la nécessité et la volonté de créer des ressources spécifiques autour de la question de l'environnement ;

- avec le développement de l'intercommunalité ;

- avec la création de la Conférence permanente du bassin minier, instance de coordination.

Il y a eu aussi un changement de regard sur l'héritage industriel : la trame verte et bleue, mais aussi plus récemment une perception patrimoniale nouvelle, qui est ne plus concevoir les friches comme des déchets, mais comme des potentialités, des ressources valorisables en terme patrimonial - notamment avec la tentative de classement du bassin minier au titre de l'Unesco - pour renforcer la fierté identitaire des habitants du bassin minier et créer des projets fédérateurs pour les acteurs et les populations.

L'objectif est de développer l'attractivité de ce territoire vis-à-vis de nouveaux habitants en provenance de la métropole pour habiter sur le bassin minier, vis-à-vis de touristes potentiels, à travers le bassin minier classé par l'Unesco, et vis-à-vis d'investisseurs potentiels.

Ces préoccupations de requalification environnementale se sont développées dans un nouveau cadre institutionnel au niveau national (la législation sur les installations classées, le Code minier, la législation sur les sites et sols pollués, la loi SRU) et au niveau régional (le CPER 2000-2006, le SRADT, le rapport sur les orientations stratégiques en matière d'environnement en 2000 et l'Agenda 21 régional en 2003).

Les enquêtes

Les enquêtes effectuées ont trois niveaux d'entrée : les dispositifs institutionnels innovants, trois sites à requalifier et les entreprises.

Les dispositifs institutionnels innovants datent surtout de la deuxième moitié des années 1990 : le Pôle de compétences Sites et Sédiments pollués créé en 1996, l'instance régionale de concertation en 1997, la conférence permanente du bassin minier en 1997, le S3PI en 1998, le projet de reconquête environnementale en 1999 et la mission bassin minier en 2000. À chaque fois, leurs missions sont de mettre en coordination les acteurs, avec pour but :

- mettre en synergie les acteurs régionaux pour permettre la dépollution des sols et sites industriels (Pôle de compétences Sites et Sédiments pollués) ;

- faciliter la sortie de concessions minières (l'instance régionale de concertation) ;

- mobiliser les acteurs du bassin minier (conférence permanente du bassin minier) ;

- organiser l'information, la concertation et la prévention concernant les pollutions et les risques industriels (S3PI) ;
- développer des partenariats pour trouver des solutions aux pollutions historiques (projet de reconquête environnementale) ;
- fournir une aide technique aux collectivités locales et une ingénierie d'aménagement et de développement (mission bassin minier) ;
- aider au développement des éco-entreprises et constituer une interface entreprises / centres de recherche (CD2E).

Le choix a été fait de se concentrer non pas sur l'ensemble du bassin minier mais sur trois sites, qui sont Métaeurop, Delta 3 et le pôle du 11/19. Ce sont trois sites industriels à requalifier, trois sites

classés «*Programmes d'intérêt régional*» dans le CPER 2000-2006, et avec des objectifs environnementaux sur chaque site : le CD2E du 11/19 (les éco-entreprises) ; Delta 3 (la logistique dans le cadre d'un développement durable des transports) et le projet Agora-Métaeurop (recyclage des déchets). L'objectif est d'interroger les acteurs, de comparer leurs discours, de repérer les résultats et d'analyser les écarts entre projet et réalisation. Concernant les entreprises liées à l'environnement (recyclage des déchets, action du CD2E, requalification environnementale) ou non liées à l'environnement, il s'agit de mieux comprendre les effets de la requalification environnementale et paysagère sur l'attractivité du territoire.

Questions-réponses à propos de l'exposé

Une question concerne l'hypothèse de ce travail qui semble être : pour que territorialement il y ait une production, il faut nécessairement un processus de coordination et celui-ci se fait grâce à l'action publique et à son rôle d'intermédiation. Or, dit une participante, il y a différents modes de gouvernance (publics, privés ou mixtes) qui offrent une certaine stabilité et institutionnalisation. Est-ce que cette stabilité et cette institutionnalisation sont des conditions nécessaires ? Cela se fait-il forcément grâce à l'action publique ? Est-ce cela qui permet d'articuler les différentes temporalités, notamment pour aller ensemble vers du long terme ? Cela pose des questions sur certaines initiatives qui fonctionnent toutes seules et sur les dangers de l'institutionnalisation. Plutôt qu'une stabilité à offrir, ne serait-il pas plus important de chercher à mettre en place une transparence, une clarté des objectifs et des partages des rôles, qui montreraient qui est légitime et qui l'est pour quels arbitrages ? Ne doit-on pas plutôt essayer de caractériser un équilibre à atteindre dans un contexte qui est forcément instable ?

Corinne Larrue complète la question en demandant pourquoi la coordination se traite-t-elle par la politique publique ? Pourquoi pas par le marché, comme disent des économistes, ou par des initiatives individuelles ou moins politiquement centrées ? La normalisation des entreprises constitue un exemple de coordination des acteurs privés. *Patrick Moquay*, souhaiterait savoir ce qu'on entend exactement par production territoriale, donnée dans l'exposé comme le débouché de la recherche (la production de ressources en actifs et d'actifs en productions territoriales) ? Est-ce que ce sont les modes de gouvernance ? Est-ce que c'est le fonctionnement de l'économie elle-même ? C'est sans doute une question d'interprétation.

Ensuite, la distinction gouvernance privée / gouvernance privée collective / gouvernance publique pose vraiment question. Prise à la lettre, c'est une question de statut des acteurs ou des personnes. Or, il faut retourner aux hypothèses qu'il y a derrière : est-ce que ce sont des différences dans les modes de relation, des différences dans les intérêts qui motivent l'action ? Hypothèses sans doute les plus intéressantes à formuler. Par ailleurs, le fait d'avoir évoqué, au sujet de Dunkerque, la notion de «conflit d'usage» à propos des pollutions atmosphériques est un peu surprenant. Comment qualifier cela de conflit ?

Muriel Maillefert, en réponse, explique qu'il faut mettre l'accent sur l'action publique parce que le point de départ, c'est les politiques publiques environnementales. Cela ne veut pas dire qu'ensuite, dans les processus de coordination, seront uniquement examinés les processus stabilisés, identifiés, institutionnalisés. Cela n'apparaît pas ici car c'est une présentation générale et il est difficile de rentrer dans les détails.

Concernant les modes de gouvernance, l'idée de l'équipe est de caractériser les comportements, les motivations des différents acteurs. Pour cela ils disposent d'outils : par exemple pour le marché, il y a l'intérêt privé ; pour les acteurs publics, il y a l'intérêt collectif. Après, il faut donner un contenu et expliciter ce que l'on entend par formes d'intérêts. Les travaux sur le développement durable ont aussi proposé la notion d'intérêt communautaire pour les groupes informels. Les suites de cette recherche vont développer ces schématisations si elle veut donner un peu de «chair» à la caractérisation générale. Il ne faut pas oublier non plus que l'équipe est une équipe d'économistes et qu'elle a quelques difficultés à traiter des questions de «comportement».

Concernant la fonction de production, c'est en fait une analogie pour l'instant. C'est vrai que c'est encore une «boîte noire» : on met des *in-puts* et on ne veut pas réduire les *in-puts* à des facteurs de production au sens de la théorie économique. C'est un peu une «moulinette» que les terrains doivent permettre d'éclaircir. Peut-être le terme «production» rappelle trop l'aspect «production industrielle», alors que c'est plus une «méta-production», pas seulement une production physique... Peut-être faudrait-il mieux parler de «construction territoriale» plutôt que de «production territoriale». Dans ce cadre, les modes de gouvernance sont un appui dans la construction de cette notion de production, un ingrédient, un support. Et, derrière, il y a les acteurs et, en particulier l'activité privée. Par rapport à la question de la nécessaire «stabilisation» évoquée, l'idée est de raisonner en termes de trajectoires : ne pas regarder seulement des choses faites mais aussi des choses qui évoluent et de voir la projection dans le temps des individus. Puisque c'est cela qui fait le territoire, c'est la projection dans le temps.

Christophe Beaurain ajoute que le marché est bien une forme de coordination. Mais pour analyser les différentes formes de coordination, il faut avoir en tête les différentes formes de proximité qui sont engagées dans le cadre de ces coordinations. Si l'on prend le cas de la coordination par le marché par exemple, on peut assez facilement conclure au fait qu'il n'y a pas de proximité, de quelque nature qu'elle soit et en tout cas pas de proximité institutionnelle, qui renvoie effectivement à des règles partagées entre les acteurs, etc. Les acteurs publics ne sont pas les seuls acteurs à porter des formes de coordination, les acteurs privés peuvent tout à fait porter par eux-mêmes des dispositifs de coordination, qui peuvent mobiliser des formes de proximité différentes. D'une certaine manière, dit-il, le cas de l'écologie industrielle en est un exemple.

Le commerce dans la ville durable : politiques territoriales du commerce et développement urbain durable

Alain Metton & François Griffisch, Université de Paris 12

Le thème de la recherche

Quelles relations entre commerce et développement durable ? «Commerce et durable» sont deux mots qui jurent un peu, parce que le commerce n'a pas à être durable, mais à être rentable. Les termes de commerce durable renvoient à nombre de contraintes, on part vers le commerce équitable... Et c'est bien ainsi que certains le comprennent. Actuellement, on en parle aussi de plus en plus sous l'angle environnemental : les grandes entreprises font maintenant leur publicité non pas sur leurs produits, mais sur la façon dont leurs produits ne gênent pas l'environnement...

Le thème de la recherche présenté ici se situe sur un axe précis, celui des politiques territoriales, qui mêle donc de fait environnement, développement urbain et développement commercial. En bref, quel est le commerce durable pour une ville durable ? Cette question met en jeu les politiques territoriales sous tous leurs aspects, car bien entendu le commerce dans la ville, c'est des transports, des flux de déplacements, de la pollution motorisée, mais c'est aussi de l'animation, c'est souvent la sécurité même de la ville, la mixité disent certains, l'organisation spatiale plus ou moins hiérarchique d'une ville, c'est aussi l'organisation temporelle (quartiers de nuits / quartiers de jours), la proximité, le centre-ville, les périphéries – qui sont somme toute assez nouvelles puisque jadis on parlait des «non-lieux» et des «banlieues dortoirs»... C'est donc tout ceci. Un historien, Henri Pirenne, avait dit «*La ville est fille du commerce*», donc, évidemment, développement commercial et développement urbain, il y a des rapports.

Or, le bilan des trente dernières années souligne comme un divorce entre le commerce et la ville. Dans les distances tout d'abord, chacun connaît le déclin de la proximité, on se déplace de moins en moins. Le déclin de la centralité, certains ont même parlé du déclin des centres villes. La dualité entre centre et périphérie est quelque chose de neuf : ça n'existait pas aux temps des banlieues dortoirs. Concernant les temporalités, il y a des législations de plus en plus spécifiques (ouvertures le dimanche, etc.). Concernant les lois, il y a des législations d'urbanisme commercial qui sont dérogatoires (c'est «urbanisme» ou «urbanisme commercial»). De ce fait, on a un peu l'impression qu'il y a deux domaines, alors qu'il n'y en a qu'un par définition.

Les opportunités de notre époque et du développement durable sont les suivantes :

- les nouvelles lois urbaines, lois Voynet, Chevènement, SRU... ces lois ne parlent pas beaucoup du commerce mais l'évoquent quand même, et font comme si le commerce était bien inclus dans la ville ;
- un secrétariat d'État au Commerce, devenu ministère du Commerce, qui fait des lois de commerce et applique les lois de commerce, et en particulier les Schémas de développement commercial (SDC), qui sont aujourd'hui en cours d'élaboration partout en France. Ces Schémas sont prévus pour un développement durable, sans que l'harmonisation soit très précisée avec les documents urbains. Mais les uns et les autres doivent être compatibles... ;
- de nouvelles communautés de communes et d'agglomération qui se créent. Face à ces nouvelles échelles, on ne sait plus... On était presque devenus des consommateurs, on parlait «aire de chalandise», etc. et maintenant, on se retrouve dans des communautés de communes et des communautés d'agglomération...

Les objectifs

Il y a différents questionnements. Le premier : qu'est-ce qu'un commerce durable ? Comment cette notion nouvelle s'inscrit-elle

par rapport aux stratégies commerciales ou privées de jadis et de maintenant ? Peut-on mesurer la durabilité sur le plan commercial ? Quelles est la place du commerce dans les politiques territoriales de développement urbain ? Y a-t-il correspondance dans les collectivités territoriales, entre la politique des transports par exemple et la politique du commerce ? Est-ce qu'il y a correspondance entre les politiques de sécurité et de commerce ? Quelles sont les échelles concernées ? Chacun sait bien qu'un hypermarché n'a rien à voir avec une commune et n'a rien à voir non plus avec un département. Et donc, y a-t-il des arbitrages ? Qui les rend ? Qui sont les acteurs ? Les collectivités territoriales, les entreprises ? Qui est responsable de quoi ?

D'un autre côté, il y a eu le retour au centre-ville, à la proximité. Ce sont des mots, mais qu'y a-t-il derrière ? Quels sont les risques ? N'y a-t-il pas des risques de prix ? On a favorisé les grandes surfaces pendant vingt années parce qu'elles luttait contre l'inflation. N'y a-t-il pas d'autres risques ? Quelles sont les incidences sur les zones de production agricole – parce qu'on ne peut plus séparer maintenant ce que l'on achète sur marché parisien de ce qui est produit dans le Cantal, mais aussi au Sénégal ou ailleurs ? Donc, quelles relations avec le commerce équitable ?

Ce sont des questions parmi tant d'autres que se pose une équipe à la fois restreinte et large et qui a pas assez et trop de documents. *Stricto sensu*, c'est une petite équipe, avec cinq, six personnes, certaines travaillant surtout sur la région parisienne et d'autres sur les régions méditerranéennes. Par ailleurs, l'équipe dispose d'un groupe de réflexion qui était l'ancien groupe scientifique du CNRS sur le commerce (qui vient d'ailleurs de tenir un congrès sur «Commerce et développement durable» avec une trentaine de communications). L'équipe a aussi de nombreux collègues à l'étranger, qui sont saisis également de ces questions, par leurs propres gouvernements, leurs propres disciplines, etc. : notamment des Portugais qui se posent des questions proches de celles explorées en France. L'ensemble de l'équipe travaille depuis de nombreuses années sur ces questions de commerce et dispose donc de beaucoup de documents, et finalement ce grand nombre d'idées rend la synthèse encore plus difficile.

Relecture du passé commercial à la lumière du développement durable

La première partie de cet exposé présente une relecture du passé commercial sous la nouvelle hypothèse durable / non durable. Que s'est-il passé en France dans les dernières années ? Comment cela peut-il être interprété avec les nouveaux termes de «développement durable» et «développement non-durable» ?

Qu'apporte par exemple la loi Royer de 1973 ? Elle n'était bien sûr pas «durable» à l'époque puisque le mot n'existait pas, mais elle parlait de «l'équilibre du commerce», «de non gaspillage» (termes en préambule de la loi), or cela ressemble quand même à des choses que l'on entend aujourd'hui.

Au départ, il était prévu de ne travailler que sur les dix dernières années, mais il est apparu que ce n'était pas très intéressant... Les dix dernières années sont des années de freinage du développement commercial. En dehors de Marne-la-Vallée et de Melun-Sénart, il n'y a plus eu de nouveaux hypermarchés créés en France. De même pour les zones piétonnières, elles s'étaient créées mais il ne s'en crée plus. Les *maxi-discounters* ont été stoppés, etc. On a l'impression d'être dans une période de réorganisation, d'un développement raisonné, alors que l'on a eu une période de développement un peu sauvage.

Il a donc été décidé d'étendre l'étude, et se présentaient deux optiques :

ou bien sur dix années étudier la période de freinage et ce que l'on va faire de ce freinage, ou bien étudier une période plus longue, de trente ou quarante années, à partir de l'arrivée du commerce moderne en France.

Que s'est-il passé au cours de cette période ? C'est une période de transformation très rapide de la société, de la démographie, de la législation... une période d'évolution rapide en tout. Sans s'attarder, il suffit de voir que l'on est passé au cours de cette période à l'urbanisme commercial dérogatoire. C'est la période où sont nés les 1 200 hypermarchés, les 7 000 supermarchés, les 20 000 grandes surfaces spécialisées, les 3 000 discounters... tout cela représentant les deux tiers de la consommation alimentaire des Français et un tiers de la consommation non alimentaire. C'est donc un pan de notre commerce qui s'est créé. Sans parler des techniques de ventes, des modes de ventes, etc. Cela a engendré des déplacements motorisés, une augmentation et des transformations de la consommation, le salaire féminin, etc.

Au cours de cette période d'une trentaine d'années, plusieurs questions se sont posées : comment positionner cette période par rapport au mot «durable» ? Si avait été analysés les supermarchés en 1980 par rapport à leur naissance en 1960, ils étaient évidemment durables : ils se développaient à très grande vitesse. Aujourd'hui, un collègue au CREDOC, Philippe Moati, dit que désormais il faudra plutôt faire des formes plus adaptées aux centres des villes. Par contre, en Chine, cela démarre seulement. On a une espèce d'échelle de temps, entre 1963 (le premier magasin Carrefour à Sainte-Geneviève-des-Bois) et 2005, une d'échelle symbolique de temps, qui fait qu'en quarante ans, il s'est passé une période commerciale.

Cette révolution commerciale est aujourd'hui bien freinée... Cette période commerciale permet d'avoir une certaine mesure de la durabilité, comme un retour de balancier. Par exemple, il apparaît de ce qui a été observé que la période des *sixties* c'était :

- la période du développement périphérique. Maintenant, c'est le retour au centre ;
- le déplacement motorisé. Aujourd'hui, on privilégie les déplacements non motorisés ;
- la période du consommateur. Aujourd'hui, on privilégie le client ;
- la période de la quantité et de la vente de masse. Aujourd'hui, on tend, au moins dans certains lieux, à privilégier la qualité, l'originalité, la singularité.

Il y a presque une mesure de cette échelle de temps, qui tend vers la notion de «cycle de vie» de types de magasins, mais également de types de comportements commerciaux.

Pour se faire des idées plus précises, il a été nécessaire de dresser des états, des bilans. Quel est le bilan en terme de durabilité de ce qui été observé au cours de trente à quarante ans d'évolution commerciale ?

Quarante ans d'évolution commerciale dans l'Essonne

François Griffisch

La loi d'Orientation du Commerce et de l'Artisanat a été faite pour tente de garder un équilibre entre la grande distribution et le commerce en boutique, entre les centres-villes et les périphéries. La commission départementale d'équipement commercial (qui s'appelait d'ailleurs «d'urbanisme commercial») avait été faite pour juger de l'opportunité de création de surfaces de plus de 1 000 m², descendu maintenant à 300 m².

Quel est le bilan dans un département comme celui de l'Essonne, qui est un département de la grande couronne, au sud de l'Île-de-France ? Actuellement, les centres-villes ont perdu entre 20 et 25 % de leurs boutiques, et il y a une forte rotation commerciale, un tiers des

magasins ne tient pas deux ans.

Les centres de quartiers, créés dans les années soixante pour alimenter les quartiers HLM ou les quartiers pavillonnaires, sont quasiment tous moribonds – au moins tout ceux qui n'avaient pas un grand supermarché comme locomotive –, tués souvent par des supermarchés construits en périphéries. En général, ces centres de quartier avaient été construits enclavés (la mode à l'époque), alors que c'est absolument anti-commercial. Donc, évidemment, le supermarché s'est implanté en lisière des quartiers, sur les axes les plus importants, emmenant tout avec lui, au détriment du centre.

Qu'en est-il de la périphérie ? Elle s'est énormément développée : les centres commerciaux avec hypermarchés et galeries marchandes, les centres commerciaux régionaux, les centres commerciaux intercommunaux... En Essonne, il y a pratiquement le même taux de rotation commerciale : en fait, peu de centres commerciaux périphériques ont perdu des boutiques (sur 21 centres commerciaux, 5 ont été rénovés *in extremis* par les politiques de la ville car moribonds après dix ans ou quinze ans de vie) et eux aussi ont pratiquement le tiers des magasins qui ne tient pas plus de deux ans.

Deux ans, c'est le temps qu'on donne à un commerce pour réussir. Pendant deux ans, on lui donne des dérogations, parfaitement légales, en matière d'impôts locaux (taxe professionnelle) ou même d'impôts sur les sociétés. Il y aussi des dégrèvements en matière de charges salariales et des taux d'intérêts très peu élevés en cas de frais financiers. Au bout de deux ans, le bilan est fait. Si le commerce ne peut franchir le cap avec toutes les charges qui arrivent, il ferme au bout de deux ans ou dans la troisième année. Dans les centres commerciaux qui «marchent bien», les promoteurs gagnent plus d'argent avec les droits d'entrée (aux environs de 7 ou 8 000 euros) qu'avec les loyers. Aux États-Unis, c'est un mode de gestion... Quand on sait qu'il faut en moyenne sept ans pour rembourser tous les frais engendrés par la création d'un établissement, on peut se poser certaines questions...

On sait que depuis dix ans, on a créé 150 000 m² de surface de vente (avec la loi Royer, la comptabilité est facile) et il y en a 160 000 qui ont disparus. C'est-à-dire qu'il y a 160 000 m² de friches commerciales, dont 50 000 m² de dents creuses dans les villes (des boutiques).

Quelles sont les causes de cette situation ? Il y a eu, avec la désindustrialisation, un transfert du capital de la production au commerce. La production part à l'étranger et on fait du commerce, aussi bien du commerce de gros que du commerce de détails. Et ce sont souvent les mêmes entreprises (notamment les cinq grands groupes : Carrefour, Auchan, Casino, Leclerc, Intermarché) qui sont à la fois grossistes et détaillants.

Il y a aussi une part d'irrationnelle. On ne fait plus d'étude de marché... Les dernières études de marché remontent à 1985, au moment où, en Essonne, l'offre en surface de vente est devenue supérieure à la capacité de la demande. C'est à ce moment que s'observent les premiers dysfonctionnements. Mais jusqu'en 1992, on observe plutôt une rotation commerciale qu'une disparition de surfaces de vente en friches commerciales. À partir de 1992 jusqu'à maintenant, il y a plutôt des friches commerciales et des dents creuses dans les centres-villes, dans les centres de quartiers et dans quelques galeries marchandes, également dans les grands centres, et surtout dans les zones commerciales, où, entre autres, il y a à côté une turbulence extrêmement importante des grandes surfaces spécialisées.

Le schéma directeur ne fait pas de bilan, il fait l'addition des surfaces existantes à un temps *t*. Même les grands promoteurs ont vu qu'il y avait un problème : depuis 1992, il n'y a pas eu en Essonne de nouveau centre commercial. Il y a eu des extensions d'hypermarchés, des extensions de galeries marchandes, mais pas de grandes

opérations commerciales. Les rédacteurs du schéma se sont donc dit, empiriquement, qu'il devait y avoir un problème et très prudemment, ils ont inscrit dans le schéma directeur de «développer l'existant», les zones commerciales et les centres commerciaux existants. Et on trouve toujours un couplet sur le «renforcement des centres-villes», même si on ne voit pas bien comment.

Un autre exemple en matière d'aménagement du territoire, c'est celui de deux villes, Évry et Corbeil qui se sont entre-tuées. Corbeil a été dépouillée en matière administrative, car les villes-centre sont nées à la fois du développement administratif et du développement commercial, c'est-à-dire du politique et de l'économique. Pour faire vivre Évry, il a fallu dépouiller Corbeil, on lui a enlevé sa fonction de sous-préfecture au profit d'Évry qui avait du mal à démarrer. Maintenant la ville de Corbeil, ville deux fois millénaire en tant que ville-centre, est devenue une ville de banlieue classique, avec le quart de ses commerces qui a disparu. Voilà la durabilité du commerce de détail dans un département périphérique de la région parisienne.

La situation à Paris

Alain Metton

Des observations ont été menées en proche couronne, là où avant, il y avait des zones industrielles. La banlieue industrielle et ouvrière ceinturait alors Paris. Maintenant, cette banlieue industrielle s'est transformée essentiellement en centres commerciaux. Il y a donc un enchaînement de la période industrielle à la période commerciale. Cette banlieue industrielle proche de Paris est née à la fin du XIX^e, presque au début du XX^e siècle, et a duré jusqu'au début 1980. Elle n'a plus été durable et a été remplacée par les commerces qui forment tout autour de Paris comme un rempart, qui attirent la clientèle parisienne qui n'a pas, la pauvre démunie, d'hypermarché. Cette situation décrite n'est plus sur quatre-vingts ans, mais finalement sur une période de trente à quarante années. Assisterait-on, en terme de la durabilité du développement urbain, outre cette transformation de la ville industrielle à la ville commerciale, à une accélération du rythme de la transformation ?

Face à cela, les centres-villes ont énormément changé. Il y a bien sûr les grands magasins, mais aussi des zones piétonnières, des centres commerciaux intégrés, une évolution vers d'autres formes. Malgré cela, les centres-villes paraissent relativement durables si l'on prend seulement la notion de temps (durable, c'est plus large). On s'aperçoit que les centres-villes ont finalement résisté au temps : on a parlé longtemps de la «mort des centres-villes» et ils se sont tellement transformés qu'aujourd'hui, il y a un regain en leur faveur.

Il faut également aborder les questions d'intercommunalité et les relier d'une autre manière. L'urbanisme conflictuel connu pendant une trentaine d'années était essentiellement dû au choc du petit commerce et du grand commerce. Il y avait dans les commissions d'urbanisme des élus, mais ces élus représentaient des municipalités le plus souvent. Or, le petit commerce était dans cette échelle communale, comme la paroisse de jadis, parce que le petit commerce s'exerce, se hiérarchise et s'organise dans une échelle communale : centre-ville, quartiers, proximité, etc. Tandis que le commerce moderne s'exerce à une échelle intercommunale. On peut penser qu'une des raisons de ce constat assez pessimiste de l'urbanisme commercial au cours de cette époque est peut-être du à une différence d'échelle.

Maintenant, avec l'intercommunalité, il y a un changement d'échelle. Comment le problème va-t-il se poser ? Est-ce que les aires de chalandise vont se calquer sur les nouvelles aires territoriales ? On en est là. On observe que souvent les communautés de communes n'ont rien à voir avec les aires de chalandise. Et on observe même que certaines communautés d'agglomération comprennent toute

l'agglomération, sauf les communes qui ont des hypermarchés, pour des raisons qu'on comprend aisément. Ce n'est que le début de la recherche, et beaucoup de choses seront à préciser.

La réforme des Schémas de développement commercial

On est actuellement dans la période d'élaboration des Schémas de développement commercial, qui ont été accélérés par le secrétaire d'État (circulaire Dutreil) et qui devaient être prêts dès mai 2004. En fait, la moitié à peu près de la France l'a fait, l'autre moitié est encore en train de le faire. Or, la présence de membres de l'équipe de recherche dans la plupart des Observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC) a permis de mesurer très précisément les forces en jeu et les stratégies des acteurs. Il y a trois grands groupes d'acteurs :

- les administratifs qui détiennent le pouvoir financier, qui ont des services, qui connaissent bien les lois, et donc qui théoriquement ne votent pas mais dictent bien les choses ;
- les professionnels du commerce : les organismes représentatifs, les chambres de commerce et les chambres de métier, qui ont, elles aussi, un personnel et des moyens importants (la chambre de commerce de Paris est une puissance énorme) ;
- les nombreux élus. La commission prévoit des maires de petites communes et des maires de grosses communes. Entre ces maires, il y a des gros marchandages, d'autant plus que cela correspond parfois au clivage rural / urbain, et souvent même à celui de gauche / droite. Parfois, les élus prennent les choses en main et il est évident que les préoccupations de développement urbain durable sont présentes. Ils appliquent au commerce leurs vues de l'urbanisme alors que dans d'autres cas, ce sont les vues du commerce qui sont appliquées à l'urbanisme.

Deux exemples des enquêtes menées à l'extérieur

Les premiers résultats des enquêtes menées à l'extérieur arrivent. Et il y a au moins, parmi les différents échantillons, deux cas particulièrement intéressants.

Celui de la Martinique, qui était le premier à élaborer son schéma d'équipement commercial. La Martinique obéit aux lois de la République, et en tant que département et région, elle se base sur les mêmes normes et les mêmes lois que la métropole, tout en ayant une particularité économique, sociale, une certaine distance et une insularité qui ne sont pas négligeables. Le mélange de ces deux aspects dans un schéma de développement commercial qui doit, d'un côté, faire perdre l'exotisme mais, d'un autre, maintenir le tourisme – qui aime bien l'exotisme – est une chose extraordinaire et donne lieu à des débats où l'on voit comment l'organisation régionale de demain se dessinent à travers les conflits d'intérêts.

Récemment, des éclaircissements sur la situation au Portugal révèlent que c'est un cas absolument exceptionnel. Le Portugal est resté très à l'écart, très en retard de la révolution commerciale. Il l'a reçue essentiellement de la France (Continent, Carrefour), mais pas avant les années 1980-1985, à une période où les formes commerciales s'étaient parfaitement rôdées en France, au point qu'il n'y avait déjà plus rien à faire en France et que les sociétés se mangeaient entre elles). Le Portugal a donc reçu ces sociétés, à une époque d'une extraordinaire efficacité, alors qu'il avait un appareil traditionnel un peu ancestral. On s'aperçoit alors que la réflexion sur le développement durable, sur l'organisation urbaine, sur le maintien des centres-villes, est peut-être au moins sensible qu'en France, précisément parce qu'elle est plus marquée par ce décalage dans le temps, ce choc des deux cultures commerciales. Et les Portugais sont au moins aussi attentifs que les Français à un développement urbain durable.

Débat avec la salle

animé par Olivier Soubeyran

Guy Loinger pose une question concernant les deux derniers exposés. Elle porte sur un mot-clé, celui de «proximité». Cette notion est revenue à la surface au cours des 7 - 8 dernières années, comme une espèce d'antidote à la mondialisation et comme une prise de conscience que tout n'était pas fini, que le local avait encore une consistance, une existence. La question se pose alors de savoir si la proximité n'est pas en partie une «coquille vide»? Au sens où, si l'on regarde l'économique, la structure fondamentale du système productif, au sens large du mot, n'est plus localisée, elle est largement a-spatialisée ou délocalisée, au sens de non-localisée. Sans parler de mondialisation ni même de l'europanisation de l'organisation économique, les donneurs d'ordre, qui font la pluie et le beau temps dans l'appareil de production industrielle en France, organisent les jeux relationnels entre les entreprises sur un mode de mise en concurrence des entreprises de façon a-localisée. On peut par exemple travailler pour Peugeot, que l'on soit dans le Finistère ou en PACA, ce qui compte c'est le résultat..., le local n'existe pas. C'est vrai que l'on a parlé de Systèmes productifs locaux, etc., c'est bien, mais cela ne va pas très loin.

Si l'on prend l'autre aspect, sur la question du commerce, on voit que l'essentiel de la population française vit aujourd'hui dans les banlieues, que ce soient des banlieues proches ou périphériques. Cela représente au moins 60 % de la population française (le reste se situe entre les centres-villes et le rural). On peut donc dire que le système économique est spatialement structuré sur un mode qui rend la proximité, sinon comme une sorte de notion vide, du moins comme un facteur secondaire – ce qui ne veut pas dire que ce n'est pas important. C'est à ce moment où, avec la problématique du développement durable, on réinvestit le champ du politique. Par l'intermédiaire du politique, du local, de la proximité, on réinvestit le champ du politique puisque, évidemment, le politique est territorialisé. C'est là qu'il y a distorsion majeure entre les logiques fondamentales d'une structuration économique qui est faite à 80 % et pour une très longue période d'un demi-siècle et peut-être davantage, et le champ du politique qui essaye de courir derrière une vocation, une finalité, une citoyenneté. Donc, c'est bien l'articulation entre deux logiques, et c'est un peu le «pot de fer» contre le «pot de terre».

Christophe Beaurain, répond à la remarque de Guy Loinger en disant qu'il ne partage pas tout à fait l'idée selon laquelle la proximité serait un facteur secondaire, voire une coquille vide, pour deux raisons.

D'abord, si les très grosses entreprises ont effectivement un comportement a-spatialisé, il ne faut pas oublier que le développement économique et la croissance sont portés par un tissu économique d'ensemble, qui n'est pas composé que de grosses entreprises. On peut considérer qu'en dehors de ces très grosses entreprises, un certain nombre d'entreprises de tailles plus modestes se posent la question en permanence de l'ancrage territorial.

Ensuite, il ne faut pas réduire la définition de la proximité à une caractéristique géographique, c'est-à-dire locale. Il y a bien d'autres formes que la proximité locale ou géographique, et c'est précisément l'intérêt de ces dispositifs de coordination que d'essayer de saisir ce qui relève du local proprement dit où le politique a une certaine signification et une certaine action, et ce qui relève d'une autre dimension de la proximité, plus relationnelle, et qui peut être extra-territoriale. La proximité n'est donc pas une coquille vide et n'est pas non plus un facteur secondaire, mais il s'agit de bien s'entendre sur ce que l'on définit par proximité, et de quels acteurs on parle.

Christine Liefoghe complète par un exemple à cheval sur la proximité et le commerce, issu de la participation à un autre programme de recherche sur la vente à distance et sur la menace que fait poser Internet sur le pôle de vente par correspondance lillois. Dans les premières enquêtes menées, les réponses faites sont que si les questions se posaient en terme de technologie, il y aurait une différence, mais comme ce qui se trouve à Lille, ce sont des savoir-faire qui ne sont délocalisables, cela a plutôt tendance à attirer des entreprises de l'extérieur. En creusant un peu par exemple le déménagement de *Quelle*, entreprise allemande, dans l'agglomération lilloise, on s'aperçoit qu'il y a eu un acteur majoritaire, un actionnaire devenu majoritaire dans le groupe allemand, qui était Lillois d'origine et qui a pour ainsi dire «rapatrié» la partie «conception commerciale» dans sa région d'origine, là où il connaissait le tissu local des savoir-faire spécifiques pour cette activité.

Olivier Soubeyran pense qu'il y a des acteurs - les grandes entreprises, etc. - pour lesquels l'espace est actif : ils ont le choix. Et d'autres - les élus, les usagers, etc. - qui subissent l'espace : ils n'ont pas d'autres choix. Les exposés de la journée soulignent bien que cette idée de fonction, de distribution territoriale, d'ancrage territorial est une idée à fouiller.

Sur la proximité

Alain Metton, en réponse, dit que la proximité est à envisager à plusieurs échelles. Pour les géographes, il y a la proximité pedestre, mais il y a maintenant de la proximité motorisée qui fait qu'en voiture, on se déplace vite et on a un terrain qui est à peu près mille fois plus grand. La proximité motorisée met non seulement le centre et plusieurs centres et les périphéries et plusieurs périphéries dans le champ de la proximité. C'est la valeur économique de la proximité. Mais maintenant, la proximité a une valeur essentiellement culturelle, sociale. La proximité, c'est ce qui rassure de la mondialisation. À l'heure actuelle, dans les grandes entreprises, trois types de produits sont reconnus : un tiers de produits «mondialisés» (Coca-Cola, etc.), délocalisés où le mot proximité n'a plus de sens, un tiers de produits sur lesquels les entreprises ont finalement assez peu de prises parce qu'il faut les importer et un tiers d'autres produits sur lesquels elles ont prises et cette prise sur la proximité est un argument publicitaire important.

Lorsqu'on visite à l'étranger les grandes entreprises et les grandes enseignes françaises, elles vendent beaucoup moins de choses françaises qu'on ne peut penser. Elles vendent des produits de la proximité. Et cette proximité est plus complexe : une proximité culturelle, une proximité qui est une espèce d'assurance face à la peur de la mondialisation, mais c'est aussi une proximité qui donne un choix. Les comportements sont d'une extrême liberté à la différence de jadis où la proximité était une facilité, mais c'était aussi une contrainte (avec l'obligation d'aller à un commerce particulier). Aujourd'hui, chacun peut aller n'importe où. Et la proximité, c'est aussi une assurance contre la non éternelle pérégrination : autant il y a dans les classes moyennes et populaires de très grandes pérégrinations en week-end qui font tous les hypermarchés et les entrées de villes d'une agglomération, autant, en même temps, il y a un retour à la proximité pour certains produits. C'est une sorte d'enracinement territorial. La proximité a alors une importante valeur, moins économique que sociale.

Commerce durable, tourisme durable

Corinne Larrue estime que les interrogations ont porté sur ce que voulait dire le développement commercial, à la fois le passé et l'actuel, du point de vue du développement durable. Mais en termes de discours ou de mobilisation de la notion, est-ce qu'avec la construction de cet outil «Schéma directeur», on voit apparaître le développement durable, et qui le porte ? On a vu que pour le tourisme, manifestement, il y a quelque chose de mobilisé, même si c'est de la langue de bois, au moins dans une sphère nationale. Là, est-ce que ça existe ou ça n'existe pas ?

Patrick Moquay, à propos du «tourisme durable», dit qu'il y a là un secteur où le mot au moins est évoqué, mais qu'il faut quand même garder à l'esprit (en s'appuyant notamment sur des enquêtes réalisées dans le Massif central sur des opérations qui se réclamaient du tourisme durable) que ce sont des segments très minoritaires. Il y a des acteurs qui portent cette thématique, mais ils sont soit des professionnels, soit des institutions. Dans les deux cas, il semble qu'il y a des stratégies de différenciation et d'affirmation. On a des institutions, notamment les Parcs naturels régionaux ou le Parc des Cévennes, qui se saisissent de cette thématique pour réaffirmer leurs spécificités et se positionner par rapport à d'autres territoires. Il y a des acteurs, notamment des «marginiaux» du tourisme (il y a des profils qui sont à la fois des profils sociologiques et sans doute également des parcours personnels qui sensibilisent à un certain nombre de dimensions, qui font que ces acteurs-là sont susceptibles de porter la thématique du tourisme durable). Peut-être pourrait-on trouver du côté du commerce ou de certaines activités ce type de différenciation ou ce type de profil ?

Par rapport à l'exposé sur le «commerce durable», *P. Moquay* trouve que le terme de durabilité a été avant tout ramené à la pérennisation, à la pérennité de l'activité. C'est un aspect, un aspect économique, mais il y a évidemment aussi tous les aspects de redistribution, les effets sociaux, les effets environnementaux de l'activité... Quand on voit comment tous les débats sur l'aménagement urbain actuellement se focalisent sur les questions de ségrégation sociale, de développement doux, etc., on sent bien que c'est aussi très lié au commerce... Ce serait intéressant de pouvoir montrer aussi toutes ces dimensions dans le traitement de la question.

Alain Metton répond que les Schémas sont conçus non pas à l'échelle nationale mais à l'échelle départementale. Les différents groupes de pression ont été indiqués et il va de soi que ce sont des groupes qui sont plus économiques qu'administratifs. L'administration rappelle les objectifs de développement durable. Mais les professionnels et les organismes consulaires sont dans l'économie, d'ailleurs le schéma est un schéma économique et il ne parle pas d'autre chose.

Ceux qui peuvent être porteurs de changements, ce sont les élus qui sont les seuls dans l'élaboration de ces schémas à être porteurs de ce discours de durabilité urbaine. Alors tout dépend de leur efficacité... Lorsque le pilotage est effectué par d'autres que les élus, les mots n'apparaissent même pas.

Il y a par contre des exemples, comme dans les Alpes-Maritimes, où il y a un combat féroce entre les différentes nouvelles communautés de communes, qui s'appuie sur des questions de durabilité. Parce précisément elles sont toutes rivales (même pas sur le plan politique pour une fois) dans l'attraction des touristes. Et l'attraction des touristes signifie ensuite des équipements commerciaux. Elles sont, de plus, en zones frontalières, et outre la population française, il y a la population italienne qui est très mal desservie en hypermarchés. À ce moment, les préceptes du développement urbain durable passent d'abord, et le schéma de développement commercial est conçu comme une application des intercommunalités et des volontés de chacune des intercommunalités. Dans d'autres cas, les élus passent un peu inaperçus.

Concernant les schémas de développement commerciaux et la composition des ODEC, les grands porteurs de la durabilité sont les très grandes entreprises parce qu'elles ont les moyens et elles ont parfaitement perçu que c'est un argument de vente, et un argument de vente le moins cher qui soit. Dans les schémas, ce côté environnemental n'est pas présent parce que les grandes entreprises y sont... Concernant l'aspect social, on en est, dans le domaine du commerce, vraiment au tout début de la réflexion. Autant, le commerce est important quand on évoque les circulations douces, «le commerce fait la ville», «le commerce, c'est l'échange», c'est le fondement du lien social, etc. Mais la synthèse est encore loin d'être réalisée, ne serait-ce précisément parce que pendant très longtemps dans la ville, les fonctions de l'édile, du responsable urbain, ont été tout à fait différentes : il n'avait pas l'organisation du commerce dans ses compétences, il avait seulement la sécurité, etc.

Il y a beaucoup de choses à faire. Les grandes entreprises ont un volet social, notamment pour l'emploi, des caissières, des associations, etc. La notion d'entreprise citoyenne commence à émerger, avec des difficultés énormes, parce qu'elle émerge au siège social de la grande entreprise, mais quand on dit au directeur local, à qui on a appris à être efficace et rentable, «Perdez de l'argent», c'est terrible...

Pour terminer le débat, *Olivier Soubeyran* propose deux images :

La première, d'ordre historique. En observant le panoptique de Bentham ou alors celui de l'asile (forme Bentham), on voit que c'est une conception de l'agencement, de la coordination, de l'organisation de la proximité géographique, de l'organisation topologique, telle que tout le monde est totalement compromis. C'est-à-dire que si l'un -y compris et en premier lieu le directeur - fait une entrave à ce qui est censé être le bon fonctionnement, c'est lui la première victime. Donc, tout le monde a intérêt à participer de manière très organique à ce genre de solidarité.

L'autre image, c'est celle de l'écologie industrielle. L'écologie industrielle, ce n'est pas simplement l'idée de faire attention à la réduction des déchets ou des nuisances, c'est en fait avoir un système d'entreprises tel que l'*out-put* de l'un soit plus ou moins l'*in-put* de l'autre, de sorte qu'il y a aussi une solidarité.

Avec ces exemples, est-ce que la fonction de distribution territoriale ou l'ancrage territorial, ce serait la capacité à fabriquer ce qu'on pourrait appeler un panoptique environnemental ? C'est-à-dire qu'avec la contrainte environnementale, on crée la nécessité de se tenir les coudes. Si l'on réussit cela, alors le lien avec le développement durable est fait.

Synthèse de la journée

Corinne Larrue

Corinne Larrue souligne en conclusion trois points, par rapport aux questions posées, pour lesquels on peut dégager quelques pistes :

> Le premier, c'est la perspective du temps introduite par le développement durable, qui est en fait le point de départ et qui est au cœur de la question du développement durable.

Par rapport aux présentations, ce qui semble intéressant, c'est qu'on puisse avoir cette perspective à la fois du futur, mais aussi du passé. La perspective du futur, c'est la vision classique de la définition de Brundtland, qui introduit le futur, même si l'on a bien vu que c'est plutôt difficile à définir et à représenter, au sens large du terme, notamment par les acteurs du territoire, par les secteurs concernés. Cette vision du futur apparaît finalement compliquée à mettre en œuvre. «Tenir compte du long terme sans en décider» n'est pas si évident.

Ensuite, concernant cette perspective du temps, c'est la vision du passé qui a été largement mise en avant avec les présentations de la matinée. Cette vue du passé via l'héritage, héritage d'activités passées, qu'elles soient commerciales, industrielles, qu'elles soient agricoles, est un élément marquant. La pesanteur aussi, la «routinisation des segmentations» pour reprendre les termes employés dans la matinée par Bernard Picon, est également importante. L'héritage du système d'acteurs, quoiqu'on en dise et quoiqu'on en fasse, et notamment pour les acteurs d'aujourd'hui, est un incontournable. Ce sont des pesanteurs qui ne peuvent pas être ignorées.

Ce qui conduit à mettre en exergue, notamment avec la dernière présentation, cette notion de cycle d'activité. On pourrait peut-être mieux réfléchir en terme de développement durable à cette notion de cycle d'activités sur un territoire, qui paraît évidente en matière de commerce, et qui peut être réfléchie aussi en matière touristique par exemple (en parlant d'économie d'abondance puis d'économie de rareté, il y a peut-être là aussi des cycles que l'on pourrait identifier et questionner). La question principale est en fait celle du coût la transformation de ces activités et du partage de la charge financière.

Ainsi, ce qu'a introduit le développement durable, c'est peut-être une relecture du passé pour une meilleure prise en compte de l'avenir.

> Le deuxième point, c'est cette articulation sectorielle, qui était au cœur de cette journée thématique «articulation spatiale, sectorielle et temporelle des politiques territoriales». Ressort très clairement des présentations le rôle joué par le territoire : en quoi et de quoi le territoire est-il régulateur ? Est-ce que le territoire est producteur d'une articulation qui permettrait éventuellement un développement durable ?

On se trouve là au cœur des questions de proximité. L'idée d'une fonction de production territoriale semble à ce titre assez prometteuse. La recherche (sur Dunkerque et le bassin minier) a centré son analyse sur la partie ressources naturelles, mais la fonction de production territoriale «au regard du développement durable» doit prendre en compte les trois facteurs de production : capital / travail / ressources naturelles.

Il semble aussi, et cela renvoie à la question posée concernant le marché comme facteur d'articulation sectorielle. Et bien entendu, c'est « le pot de fer contre le pot de terre », ce sont des logiques économiques, mais qui sont là et avec lesquelles il faut faire. Du point de vue du territoire, au-delà des districts industriels d'ailleurs, au-delà de cette régulation spatiale, il y a peut-être d'autres questions qu'on peut se poser.

> Le troisième point porte sur l'articulation sectorielle : l'intercommunalité, la coordination, les schémas de développement... On a eu aujourd'hui beaucoup de points d'entrée... assez classiques, mais toujours intéressants à étudier. Néanmoins, c'est finalement ce modèle des politiques locales porteur d'un développement durable qui apparaît totalement «mis à mal» selon ce que l'on a entendu ici. Les recherches produites mettent bien en évidence le constat que le local n'est pas forcément porteur d'un développement durable, notamment :

- quand les enjeux économiques sont forts : tourisme, commerce, industrie, c'est-à-dire quand il y a des impératifs économiques forts ;
- quand les politiques de l'État sont encore trop prégnantes, et c'est peut-être ce que l'on peut retenir de l'exposé sur le littoral. Quand, finalement, les politiques anciennes «non durables» de l'État reste encore un obstacle éventuel à un changement de perspective.

Néanmoins, pour finir sur une note d'optimisme, ce n'est pas parce que le modèle possible d'une politique locale porteuse de développement durable s'avère difficile qu'il est impossible. Il semble que cela a au moins le mérite d'interroger les chercheurs par rapport à leurs propres approches. Bien sûr, on a vu que le développement durable pouvait être un «mythe pacificateur», un «producteur de consensus», pouvait être quand même quelque chose, une «illusion motrice» dit E. Zaccàï. Mais en tout cas, il semble que cela serve au moins à interroger les chercheurs sur leurs pratiques de recherche et sur des questions de recherche qu'ils ne se posaient pas forcément, y compris dans ce qui est réutilisé par les acteurs politiques de ce qu'ils disent. Ce sont là quelques points intéressants qu'il est possible de tirer de ce séminaire.



Liste des participant-e-s

Patrice	AUBERTEL	Ministère de l'Équipement PUCA
Catherine	BADIE	Ministère de l'Équipement DGUHC
Magali	BARDOU	Ministère de l'Écologie D4E
Christophe	BEAURAIN	Université du Littoral
François	BERTRAND	CNRS UMR CITERES-VST Université de Tours
Nathalie	BLANC	CNRS UMR Ladyss Université Paris 1
Roger	BONNENFANT	METL DGUHC Mission aménagement durable
Michel	BONNET	Ministère de l'Équipement PUCA
Georges D.	CESARI	Ministère de l'Équipement DGUHC
Lionel	CHARLES	Fractal
Sylvie	CLARIMONT	Université de Pau et des Pays de l'Adour
François	CLÉMENT	Mairie-Conseils
Marie	CUGNY-SÉGUIN	IFEN
Alain	DANET	ancien secrétaire permanent adjoint du PUCA
Rémy	DE LA SOUDIÈRE	Ministère de l'Équipement DGUHC
Alain	DERVIEUX	DESMID, UMR CNRS 6012
Gérard	DESBOUIS	Université Paris 12
Ghislaine	GARIN-FERRAZ	Cité +
Évelyne	GAUCHE	Université de Tours
Claire	GILLIO	Ministère de l'Équipement PUCA
Françoise	GOUDET	METL PUCA
François	GRIFFISCH	Université Paris 12
Laetitia	GUERIN-SCHNEIDER	GEA/ENGREF
Gérard	GUILLAUMIN	Ministère de l'Écologie D4E SRP
Cyrille	HARPET	Economie et Humanisme
Laure	HELAND	CNRS UMR CITERES-VST Université de Tours
Éric	LAGANIER	Université Paris 7 UFR GHSS
Lydie	LAIGLE	CSTB
Corinne	LARRUE	CNRS UMR CITERES-VST Université de Tours
Pascal	LEMONNIER	Ministère de l'Équipement PUCA
Christine	LIEFOOGHE	UFR de Géographie USTL
Jean-Christophe	LIPOVAC	Centre de ressources sur le développement durable (CERDD)
Guy	LOINGER	OIPR GEISTEL
Muriel	MAILLEFERT	Université Lille 3
Ruth	MARQUES	Ministère de l'Équipement DGUHC MMU
Virginia	MARQUÈS BOSCHER	Université de Tours MSH Villes & Territoires
Maud	MARSAUCHE	EPURES
Alain	METTON	Université Paris 12 ARAUC
Patrick	MOQUAY	ENGREF
Roger	NAVARRO	Laboratoire Territoires Institut de géographie alpine, Grenoble
Céline	OHNENSTETTER	Centre de ressources sur le développement durable (CERDD)
Bernard	PICON	DESMID
Olivier	PIRON	Ministère de l'Équipement CGPC
Catherine	PRUD'HOMME	ARDI
Richard	RAYMOND	UMR LADYSS, université Paris 1
Marguerite	RIGAUD	Fondation des villes sn
Laurence	ROCHER	CNRS UMR CITERES-VST Université de Tours
Isabelle	ROUSSEL	APPA
Helga Jane	SCARWELL	CNRS Laboratoire LGMA Lille 1
Bernard	SCHLEYER-LINDENMANN	DESMID
Olivier	SOUBEYRAN	Institut de géographie Alpine, Grenoble
Luc	THIEBAUT	UMR INRA ENESAD Dijon
Christophe	VIAVATTENE	Centre d'informatique géologique, ENSMP
Vincent	VLES	Université de Pau et des Pays de l'Adour
François	WELLHOFF	Ministère de l'Équipement CGPC
Ann Caroll	WERQUIN	Thalès
Nicolas	WIPLIER	CERTU
Bertrand	ZUINDEAU	IFRESI Université Lille 1

Calendrier des séances du séminaire

Le mardi est le jour de la semaine choisi pour la tenue des séances thématiques du séminaire.
L'animation de chacune d'entre elles est confiée à un membre du conseil scientifique du programme.

Séance 1	mardi 9 novembre 2004	10h00-17h00	Processus d'évaluation et indicateurs (Axe 1)
Séance 2	mardi 22 mars 2005	10h00-17h00	Articulation spatiale sectorielle et temporelle des politiques publiques (Axe 2)
Séance 3a	mardi 14 juin 2005	10h00-18h00	Gouvernance et développement durable (Axe 3)
Séance 3b	mardi 13 septembre 2005	10h00-18h00	Gouvernance et développement durable (Axe 3)
Séance 4	mardi 22 novembre 2005	10h00-18h00	Les inégalités écologiques (Axe 4)

Les jeudi 16 et vendredi 17 novembre 2006, un colloque de restitution finale des travaux est prévu à Tours, au Palais des Congrès *Le Vinci*.

Contacts

- Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer - PUCA Plan Urbanisme Construction Architecture

Françoise Goudet
francoise.goudet@equipement.gouv.fr
tél. 01 40 81 24 52

- MEDD - SRP Service de la Recherche et de la Prospective

Gérard Guillaumin
gerard.guillaumin@ecologie.gouv.fr
tél. 01 42 19 17 73

Secrétariat du programme

- Université de Tours, Villes & Territoires

Virginia Marquès Boscher
UMR CITERES 6173
33 allée Ferdinand de Lesseps BP 60449
37204 Tours cedex 03
Mél : d2rt@univ-tours.fr ; Télécopie 02 47 36 15 32

Présidente du programme de recherche

Corinne Larrue
CNRS UMR CITERES-VST Université de Tours

Site du programme

www.territoires-rdd.net

