

Liquidation totale ou réouverture au printemps.

Les communes : spectatrices du déclin ou actrices
d'un projet collectif de développement durable

Ghislain GERON

Résumé

L'article présente d'abord une analyse critique du vaste projet de développement territorial mis en oeuvre dès la fin de la guerre et jusqu'au milieu des années 70 et reposant sur une logique keynésienne. Il montre notamment l'inadaptation du projet au nouveau contexte économique et démographique des années '70-80 et celle des outils d'intervention.

Il présente ensuite le nouveau projet des années '90 basé sur une approche « bottom up » plutôt que « top down » et qualifié de développement local puis s'interroge sur ses outils et sa mise en oeuvre en particulier à l'échelle communale.

Mots-clés

développement régional, développement local, outils de l'aménagement, finalités de l'aménagement

Summary

The article begins with a critical analysis of the vast project of territorial development deployed from the end of the war to the middle of the seventies, and based on a Keynesian reasoning. It shows among others how inadequate the project and its implements were to the seventies and eighties' new economic and demographic contexts.

It describes then the new project of the nineties called local development and based on a « bottom up » rather than a « top down » approach. Finally it questions its implementation and its execution at the district scale.

Keywords

regional development, local development, planning instruments, planning finalities

« Les régions en déclin sont des régions sans projet; celles qui gagnent, développent généralement un projet collectif de collaboration transversale ».

Ainsi pourrait-on résumer très synthétiquement le diagnostic porté par Michel Godet sur les régions en difficulté dans un rapport qui lui avait été commandé par l'Etat français et qu'il a publié (sous une forme très lisible) dans un livre paru aux éditions Fixot intitulé « Le grand mensonge ».

Mais, pour aborder positivement un projet dynamique de développement, il faut commencer par couper les ailes à un canard qui consiste à localiser les causes de notre déclin loin en dehors de notre sphère d'action individuelle et collective : « *La mondialisation de l'économie condamnerait inéluctablement nos régions handicapées par des coûts salariaux exorbitants* ».

La mondialisation de l'économie est bien entendu une donnée incontournable avec laquelle il faut apprendre à jouer en acceptant la dérégulation du marché. Il ne faut toutefois pas faire de cette mondialisation le bouc

émissaire de tous nos maux. Il faut savoir que 92 % des échanges commerciaux des pays européens se font entre eux ou avec les Etats-Unis ou le Japon, où les contraintes environnementales, réglementaires ou salariales ne sont pas fondamentalement différentes des nôtres. Bien plus encore, la balance import/export de l'Europe avec les pays à bas salaires (et où les contraintes réglementaires sont quasi nulles) est positive. Nous exportons donc plus vers ces pays que nous n'en importons de biens et de services. Il ne faut donc pas chercher dans cette "concurrence déloyale" le facteur déterminant du problème du chômage que connaît actuellement l'Europe.

Il faut d'ailleurs noter à cet égard que, quoique confrontés à des situations identiques de ce point de vue, les pays de l'Union européenne atteignent des taux de chômage qui varient de 1 à 3. Et contrairement aux affirmations de certains représentants patronaux, ce sont les pays où les charges sociales et les contraintes réglementaires sont les plus lourdes qui obtiennent les meilleurs résultats (comparer par exemple l'Allemagne de l'ouest, le Danemark ou les Pays-Bas à la Grèce, au Portugal ou à l'Espagne). De plus, à l'intérieur d'un même pays, voire

d'une même région (donc avec des contraintes légales et réglementaires identiques), on observe des différences importantes : le taux de chômage est de 6 fois plus important dans certaines communes du Borinage que dans la région d'Eupen, par exemple.

Notre Région n'aurait-elle donc pas de projet comme le laissait entendre le Président du Conseil régional wallon en 1994 lorsqu'il appelait de ses vœux un projet pour la Wallonie ?

Je pense personnellement que cette appréciation est à la fois partiellement vraie et partiellement fausse :

- partiellement fausse parce que, depuis la fin de la guerre, la Wallonie développe de fait un grand projet fort et structurant;
- partiellement vraie parce que ce projet se trouve aujourd'hui largement inadapté et qu'il faut de toute urgence en changer plutôt que de vouloir à tout prix s'y accrocher et, pour ce faire, brader ce qui nous reste comme atouts pour un développement durable.

Le problème prioritaire de l'immédiate après-guerre était la reconstruction du pays, qui se faisait avec l'aide du Plan Marshall et sous l'influence des théories de Keynes. Il s'agissait donc d'un modèle de développement économique à l'américaine. Le progrès technologique était un élément moteur du projet : il fallait démocratiser l'accès aux équipements nouveaux comme l'automobile ou l'électroménager afin de « créer le marché » et « alimenter le modèle ».

Un autre facteur influençait fortement les décisions : le baby-boom. La démographie est, de façon générale, une donnée importante qu'on a tendance à sous-estimer.

Une troisième donnée importante était l'expansion rapide du secteur secondaire qui se trouvait coincé dans les villes, avec des problèmes de pollution, de charroi, etc.

D'où les axes de développement suivants : construction du réseau autoroutier, amélioration du réseau fluvial, délocalisation des industries lourdes qui quittent les centres-villes pour s'installer en périphérie, expansion de l'habitat hors des villes pour éviter leur engorgement.

Toute une série d'outils réglementaires et d'incitations financières sont créés pour accompagner et favoriser ce projet : il s'agit tout d'abord des plans de secteur, qui constituent la traduction spatiale de ce projet : on y localise les industries en périphérie urbaine et on crée de très grandes zones d'habitat et d'extension d'habitat en dehors des noyaux urbains.

Les lois d'expansion économique accordent des aides aux entreprises qui investissent dans les nouveaux zonings et permettent de subsidier l'équipement des parcs industriels. On crée des intercommunales de développement économique pour gérer ces parcs et pour attirer en

Wallonie des capitaux étrangers (de préférence américains); ce qui signifie qu'on fonde en partie le développement sur des apports exogènes.

En logement, on retrouve les mêmes tendances. Le modèle qui prévaut pour le logement social est la cité-jardin, qui s'oppose au coron. Le Fonds Brunfaut, par exemple, qui permet d'équiper les ensembles d'habitations sociales, impose comme conditions un nombre important de logements par opération, des logements de 3 ou 4 façades, des parcelles de 6 ares au moins, etc. On retrouve à peu près les mêmes conditions pour l'octroi des prêts sociaux et des primes à la construction ou à l'acquisition. Tous ces incitants poussent donc à sortir des villes, seule solution pour trouver à un prix abordable les surfaces de terrain exigées.

Tous les outils qui interviennent dans le développement spatial vont donc dans le sens de ce "projet wallon" non écrit, et on dispose en outre de moyens importants pour le réaliser.

Les postulats qui ont fondé ce projet vont cependant s'écrouler l'un après l'autre. Les crises industrielles se succèdent : sidérurgie, textile, métallurgie, ... tandis que le tertiaire, au contraire, est en expansion. Dans les zones d'activité économique, qu'il faut bien rentabiliser, la place prévue pour les industries lourdes est occupée par des entreprises de services (généralement fortes pourvoyeuses d'emplois) qui, pour la plupart, auraient pu s'établir dans les centres urbains où se concentrent les moyens de transport en commun alors que l'accès aux parcs industriels n'est généralement possible qu'en automobile.

Sur le plan démographique, la décroissance est telle qu'on est aujourd'hui en dessous du taux nécessaire au renouvellement de notre population (ce qui posera d'ailleurs un jour un sérieux problème pour le financement de la Sécurité Sociale et des pensions en particulier).

Depuis une dizaine d'années, on a pris conscience que ce projet n'était plus adapté à la réalité et qu'il fallait en changer. La première difficulté a été de freiner, d'arrêter le "train fou lancé dans le brouillard". Il fallait pour cela prendre des mesures qui seraient parfois impopulaires, et ces mesures devaient être décidées par des ministres qui souhaitaient être réélus... Le freinage a donc été très progressif.

En ce qui concerne le Fonds Brunfaut, par exemple, il a fallu pas moins de 5 étapes pour renverser la vapeur. Aujourd'hui, on peut subsidier l'équipement de logements sociaux pour des opérations qui portent sur deux logements seulement. Pour les prêts sociaux, on a supprimé les conditions de non-accolement et de superficie de terrain. Quant aux primes à la construction, elles ne sont plus accordées que pour les logements accolés, ce qui est donc la situation inverse de celle décrite tout à l'heure.

Mais, si les conditions, qui ont généré le modèle de l'après-guerre, ont profondément changé, si depuis une dizaine d'années les aménageurs tentent de corriger les effets pervers d'outils devenus obsolètes et agissant à contre-courant, force est de constater que, à défaut d'un nouveau projet consensuel et largement partagé, la déferlante néo-libérale que nous connaissons aujourd'hui tend à imposer progressivement un « non-projet » où les seules « forces du marché » seraient chargées d'assurer la régulation d'un système où toutes contraintes seraient supprimées au profit de la liberté individuelle d'entreprendre.

C'est ainsi que certains économistes Friedmaniens « purs et durs » prônent ouvertement l'abandon de toute planification économique et spatiale considérée comme contraire par nature au développement économique.

D'autres, plus sournois, sans prôner l'abandon des outils de planification, leur reprochent leur « manque de souplesse » et défendent un mode de planification purement indicatif dans lequel le décideur politique pourrait à tout moment « s'adapter aux circonstances du moment » (entendez par là bien entendu : « aux demandes du marché »).

C'est au nom de cette «nécessaire souplesse» qu'on a par exemple laissé détruire la plupart de nos entrées de villes par des amoncellements immondes de « boîtes à chaussures » où la laideur des enseignes rivalise avec la médiocrité des bâtiments et de leur implantation.

C'est au nom de cette souplesse que chaque année la surface agricole disponible est un peu plus grignotée par des entreprises qui « dédaignent » les zones d'activité où le terrain est 5 à 8 fois plus cher.

C'est au nom de cette souplesse que les centres commerciaux se multiplient un peu partout mettant chaque fois un peu plus en péril la vitalité des centres urbains.

Bref, c'est au nom de cette souplesse que la plupart de nos élus, désarçonnés devant la montée du chômage, sont prêts à laisser n'importe qui faire n'importe quoi n'importe où, pour peu qu'on leur fasse miroiter la création (entendez plutôt la délocalisation sur le territoire de sa commune) de quelques emplois.

Intentionnellement ou non, ces responsables locaux se font donc ainsi les chantres du libéralisme triomphant qui prône la suppression de toute entrave à l'initiative économique privée laissant à la « main invisible » le soin de réguler ce chaos.

Ainsi donc, dérogation après dérogation, permis après permis, certains élus sont aujourd'hui occupés à solder à vil prix et à jeter aux pourceaux les dernières perles qui nous restent à nous et à nos enfants pour assurer l'avenir.

Nous sommes en fait tellement imprégnés de ce vieux modèle de développement que nous sommes prêts à en accepter les versions les plus dégénérées plutôt que de remettre le modèle en question et de chercher dans nos propres forces, dans notre propre potentiel, la source de la solution.

Durant les années '60, l'espoir venait d'ailleurs. C'étaient les grands groupes industriels qui s'implantaient chez nous en créant des milliers d'emplois.

Durant les années '70, c'était l'Etat, l'Etat-providence qui palliait aux déficiences des grands groupes en les soutenant dans leurs restructurations quand ils ne jouaient pas tout simplement aux pompiers.

Aujourd'hui, il faut bien se rendre à l'évidence; il n'y aura plus d'ange salvateur venu d'Amérique ou d'ailleurs pour nous sortir de nos difficultés.

C'est à nous et à nous seuls, en nous appuyant sur notre propre potentiel, à inventer une stratégie de développement qui nous permette de relever le défi de l'exclusion, véritable chancre de notre société.

C'est à nous et à nous seuls d'imaginer et de mettre en oeuvre un véritable projet de développement local qui puisse valoriser utilement tous ces individus de plus en plus délaissés par un système qui ne les considère plus que comme des facteurs de production au même titre que les machines, le fond de roulement ou le gazoil.

Quelles sont les tendances lourdes qui doivent être prises en compte pour imaginer ce projet ?

1. Le modèle des grandes entreprises de plusieurs milliers d'emplois appartient de plus en plus au passé et ce sera demain une nébuleuse PME qui créera l'essentiel de l'activité.
2. Alors que le projet de l'après-guerre était très centralisateur, on va aujourd'hui vers une décentralisation accrue des décisions et des moyens financiers.
3. Pour être crédible et pertinent, un projet de développement territorial durable doit se fonder sur une analyse lucide de la réalité économique mais aussi culturelle et sociale du territoire sur lequel il porte.
4. On ne peut plus développer aujourd'hui un projet qui ne soit légitimé (porté) par le plus grand nombre.

Les mentalités sont-elles prêtes pour un nouveau projet ? Les années '60 avaient pour modèle l'Oncle Sam, les années '70 l'Etat-Providence. Comme ce dernier n'a plus de moyens, certaines théories (cfr. Friedman) nous proposent aujourd'hui comme modèle unique le marché. C'est ainsi que ce qu'on appelle développement local n'est souvent en réalité que du marketing territorial : la ville se fait belle, s'expose en vitrine ou au travers de brochures aguichantes et attend le client, comme une coquette.

Comment donc s'y prendre dans ce contexte pour concevoir et développer un projet ?

Décloisonner, faire travailler ensemble tous les acteurs du développement quel que soit leur niveau d'intervention (du quartier à l'Europe) semble être une des voies les plus prometteuses pour dégager un ensemble de projets complémentaires s'emboîtant les uns dans les autres un peu à la manière des poupées russes.

Depuis 1992, la Région a lancé (et vient encore de relancer au travers de la Déclaration de politique régionale actualisée) une série d'initiatives qui ont notamment pour objectif de faire réfléchir ensemble les principaux acteurs du développement territorial :

- le PRATW ou le SDER au niveau régional;
- le schéma d'agglomération;
- le schéma de structure communal;
- le projet de quartier;
- et, tout récemment, l'Agence de développement local.

Tous ces nouveaux outils de développement territorial se fondent sur une même démarche initiale : rassembler autour d'une même table tous les acteurs du développement - qu'ils soient économiques (banques, commerçants, agriculteurs, entreprises de toutes tailles, etc.), sociaux (syndicats, monde associatif, CPAS, etc.), culturels ou institutionnels - dans le but de les faire travailler ensemble de façon décloisonnée autour d'un projet transversal basé sur la collaboration, où "1 + 1 = 3", plutôt que de s'éterniser dans des rivalités où les forces en présence s'annulent plutôt que de se renforcer mutuellement.

Tous ces nouveaux outils s'appuient sur une analyse préalable, rigoureuse et objective, de la situation existante visant à dégager les potentialités et les vulnérabilités (points forts et points faibles) du territoire concerné envisagé dans sa globalité : potentiel économique, social, culturel, potentiel de communication, de dynamisme, de solidarité. Bref, le potentiel matériel et immatériel susceptible d'alimenter un projet.

Il s'agit de la base fondamentale sur laquelle il faut *réfléchir et construire* le projet. Il s'agit donc de la pierre angulaire de l'édifice pour laquelle l'apport des géographes est tout à fait fondamental, au même titre que celui du sociologue, de l'économiste ou de l'ingénieur.

L'avant-projet de Plan régional, dont le futur SDER devrait reprendre les principaux axes, décrivait tout d'abord un scénario tendanciel assez catastrophique, il faut le reconnaître, afin d'alerter les acteurs. Il mettait ensuite en évidence les valeurs positives qui pouvaient servir à développer un projet, et proposait sur cette base des actions sectorielles coordonnées. Celles-ci devaient être discutées par les différentes administrations et les

secteurs économiques concernés. Le Plan régional proposait donc de mettre tout le monde autour de la table pour construire le projet de la Wallonie.

La même philosophie devait sous-tendre les schémas d'agglomération. Il s'agissait de convaincre les différentes communes composant ces agglomérations qu'elles avaient intérêt à coopérer, en leur montrant, d'une part, ce qu'elles perdraient si elles continuaient à rivaliser et, d'autre part, la valeur ajoutée de la coopération intercommunale.

Au départ, le schéma de structure était conçu pour jouer le même rôle : il aurait dû être un projet de développement à l'échelle communale. Malheureusement, des dérives dues aussi bien aux auteurs de projets qu'aux communes elles-mêmes ont souvent conduit à des déceptions. La partie survey a pris des proportions colossales au détriment du reste. Les options, qui constituaient la part essentielle de la démarche, sont souvent réduites à quelques grandes idées creuses et la spatialisation du projet s'est contentée d'affiner le plan de secteur (souvent sans même de programmation quant à la mise en oeuvre des différentes zones), au lieu de concrétiser les options dans un projet de développement spatial.

C'est pour corriger cette dérive que le Gouvernement wallon vient de lancer une nouvelle initiative auprès des communes : les Agences de développement local. Comme dans tous les projets de ce genre, la Région a assorti sa proposition d'une "carotte" : elle prend en charge le salaire de deux équivalents temps-plein (un agent de développement local et un adjoint) chargés de piloter le projet.

Pour bénéficier de cet avantage, la commune doit s'engager à mettre sur pied une plate-forme de développement local réunissant autour de la même table tous les acteurs du développement local, qu'ils soient de nature économique, sociale, culturelle ou institutionnelle. Sur base d'une analyse rigoureuse de la situation, dégageant, d'une part, les points faibles et, d'autre part, les points forts (potentialités de développement) de l'entité communale, la plate-forme de développement devra élaborer un projet où chacune des parties concernées collabore à sa réussite.

Le rôle des agents de développement local sera donc d'animer cette plate-forme, d'en formaliser les décisions et d'en assurer le suivi auprès de chacun des acteurs engagés dans le processus. Ce projet de développement devrait alors se traduire dans le schéma de structure communal dynamique qui deviendrait ainsi un véritable outil de développement plutôt qu'un prétexte à délivrer plus rapidement des permis de bâtir. Pour les communes disposant déjà d'un schéma de structure, l'Agence de développement local doit donc être chargée du pilotage de sa réactualisation.

Dernier outil de ce genre conçu pour agir à une échelle plus réduite : le Projet de quartier d'initiatives.

Contrairement au schéma directeur de rénovation urbaine préconisé par les anciennes réglementations, le projet de quartier repose sur une approche globale et transversale des problèmes de quartier, et plus spécialement des quartiers en difficulté.

A partir d'une analyse rigoureuse de la situation économique, culturelle, sociale et environnementale du quartier, l'objectif visé par la nouvelle réglementation est de permettre à la population locale, en collaboration étroite avec les autorités démocratiquement élues, d'élaborer, au travers d'un processus de participation intense et généralisé, un projet de devenir pour le quartier qui comporte 4 volets : économique, culturel, social et cadre de vie.

Mon expérience concrète après plus de 10 ans d'actions sur le terrain révèle que la plupart des échecs tant en matière de rénovation urbaine que de développement local sont dus à un manque de collaboration, voire parfois à une lutte fratricide, entre les différents acteurs appelés à intervenir dans le processus de développement - qu'il

s'agisse des différents services communaux qui refusent de collaborer, des échevins (souvent d'ailleurs d'un même parti) qui s'affrontent plutôt que d'agir de concert, des commerçants qui s'opposent aux associations de quartier ou des défenseurs de l'environnement luttant contre des entreprises qui refusent le dialogue, ... Si l'on additionnait les énergies énormes qui sont dépensées à « empêcher les autres de faire », on obtiendrait dans tous les cas un potentiel de développement considérable, qui, articulé autour d'un projet commun, aiderait certes fortement à résoudre les différents problèmes économiques, culturels et sociaux dans lesquels notre région et nos communes s'enlisent depuis deux décennies.

Ce processus prendra bien entendu du temps pour arriver à maturation. S'il a fallu 10 ans pour arrêter le "train fou dans le brouillard", il faudra peut-être dix ans de plus pour le remettre sur la bonne voie. On ne change pas les mentalités par décret ni par une démarche descendante, et on ne mobilise pas les énergies avec des slogans. Il faut pour cela des actes concrets et significatifs, il faut aussi et surtout de la cohérence dans l'action. Gageons que la récente Déclaration de politique régionale actualisée, qui égrène au fil des pages les mots "transversalité" et "collaboration", constitue un pas significatif dans ce sens.

Adresse de l'auteur : Ghislain GERON
Inspecteur général
Direction générale de l'Aménagement
du Territoire, du Logement et du Patrimoine
Rue des Brigades d'Irlande, 1
B - 5100 JAMBES