



POLITIQUE REGIONALES DE L'ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE : UNE APPROCHE TERRITORIALE

**Christophe BEURAIN
Muriel MAILLEFERT**

Université du Littoral-Côte d'Opale, Laboratoire Institut des Mers du Nord
Université Lille 3, Laboratoire Clersé-Ifresi
(coordinateurs)

MEDD



Rédacteurs : Christophe Beaurain (IMN, ULCO), Jérôme Longuépée (ERIA, Université d'Artois), Christine Liefoghe (TVES, Université Lille1) Muriel Maillefert (CLERSE, Université Lille 1), Sabine Pannekoucke (IMN, ULCO), Bertrand Zuindeau (CLERSE, Lille 1)

Plan

Introduction

I Environnement et développement territorial : un cadrage théorique

- I.1 Economie, environnement, territoire : des liens complexes
- I.2 La constitution de nouvelles ressources territoriales : l'apport de la proximité
- I.3 Méthodologie

II L'institutionnalisation d'une dynamique collective de création de ressources sur l'agglomération dunkerquoise

- II.1 Les politiques environnementales au sein de l'agglomération dunkerquoise
- II.2 Des dispositifs collectifs territoriaux au service de la création de ressources

III Du passif environnemental à la constitution de nouvelles ressources spécifiques ?

- III.1 Les politiques environnementales dans le bassin minier
- III.2 Les « réseaux d'acteurs environnementaux » et leur impact sur le développement territorial

Conclusion

Introduction générale

La Région Nord-Pas de Calais a connu depuis maintenant plus d'un demi siècle bien des tribulations liées aux fluctuations de l'activité économique, notamment celles occasionnées par l'extraction minière et les activités industrielles associées. Face aux problèmes de reconversion, pour lesquels la Région a été bien souvent pionnière, différentes politiques publiques ont été menées, avec des bonheurs divers : soutien aux industries en déclin, puis acceptation de la fermeture des houillères et enfin, tentative d'implantation d'industries de substitution, jusque dans les années quatre-vingt. Dans la décennie quatre-vingt dix, suite notamment aux évolutions politiques régionales, un double tournant a été pris : sur l'échelon de décision des politiques publiques, désormais plus déconcentré ; sur la nature des politiques publiques, dont l'orientation a évolué. En même temps que la Région souhaitait effacer les séquelles du passé, dans tous les domaines, et se tourner vers les activités économiques d'avenir, une volonté a émergé de favoriser, cette fois, un développement plus conforme à l'équilibre environnemental : le terme de développement durable s'est progressivement imposé. Un certain nombre d'actions ont été entreprises dans ce sens, notamment autour de thématiques particulières, comme celle de l'HQE, ou des emplois-environnement.

Cependant, dans la sphère économique, les évolutions ont été plus lentes. Confrontées aux contraintes de la concurrence et des règles du marché, les politiques publiques en faveur de l'environnement sont massivement restées ancrées sur des logiques traditionnelles, appuyées sur la problématique de l'incitation et de l'attractivité.

Plus précisément, à l'échelon local, les politiques environnementales ont pris essentiellement deux formes. Sous la première, c'est la protection de l'environnement qui a été privilégiée, et les acteurs institutionnels se sont donné pour objectif principal de combattre les externalités négatives sur l'environnement, essentiellement au moyen d'un arsenal réglementaire, allant dans le sens soit d'une incitation au respect des objectifs de préservation de l'environnement, soit d'une sanction du non respect des normes fixées. Si cette politique exprime une véritable préoccupation des collectivités locales en matière de protection de l'environnement, elle est vécue essentiellement comme une contrainte par les entreprises, ce qui freine toute intégration véritable (en dehors de la question du progrès technique) dans les processus de production.

Sous la seconde, c'est la constitution d'une offre d'activités relevant d'un secteur de l'environnement qui a été visée, avec l'objectif de favoriser l'utilisation des produits et services par l'incitation à l'émergence d'activités intervenant dans ce domaine. Si cette approche ouvre la voie à une création de valeur, de développement économique, d'innovation technologique, d'évolution managériale, elle paraît encore loin de pouvoir impulser un mode de développement endogène car elle ne semble pas encore articulée à des sources de gains de productivité pour les acteurs économiques.

De ce fait, conformément aux principes de l'analyse économique standard, les politiques régionales en faveur de l'environnement sont le plus souvent analysées sous l'angle des effets négatifs à l'égard de la compétitivité des firmes et de l'attractivité des territoires qu'elles provoquent, dans le cadre principal, donc, de la concurrence entre territoires. Une des raisons d'ailleurs, du regard associé à ces politiques menées provient de ce qu'elles s'inscrivent dans une approche orthodoxe de l'espace, reposant sur la notion de coût¹. C'est donc une vision très restreinte du territoire et des relations entre environnement et développement économique qui est proposée.

Notre objectif, dans ce travail est de tenter de dépasser cette vision traditionnelle des politiques publiques renforçant la concurrence entre territoires et associant leurs effets à une moindre attractivité du territoire.

Du point de vue du territoire, angle d'attaque privilégié de cette recherche, il faut chercher les racines de cette vision réductrice des liens entre espace et environnement dans la relation sous-jacente, largement implicite, au temps et à l'espace. La définition de l'articulation spatio-temporelle se situe par conséquent au cœur de la résolution de cette contradiction. Celle-ci résulte en effet de l'opposition entre le temps long de la durabilité et le temps court de l'optimisation économique, qui définit l'espace comme un coût à supporter. Une des manières de la dépasser suppose bien évidemment de revoir la relation au temps et à l'espace.

Si l'inscription des collectivités locales dans le temps long de la durabilité peut aisément s'envisager, au moins sous l'angle de la prospective locale ou dans la mise en œuvre d'actions de long terme, elle semble plus difficile à envisager s'agissant des entreprises. Pourtant certaines d'entre elles s'engagent aujourd'hui résolument dans le respect des contraintes environnementales, dans une perspective de long terme, sans qu'il soit possible

¹ Sur ces questions, voir notamment F.D. Vivien et B. Zuideau (2001)

d'affirmer qu'il n'y a dans cet engagement qu'un effet d'image². Il faut ainsi reconnaître la diversité des réponses apportées par les acteurs économiques aux demandes émanant des institutions et des populations de s'inscrire dans le temps long de la durabilité, et de prendre en compte dans les processus de production les préoccupations environnementales certains « besoins » du territoire (renouvellement des ressources, santé publique, respect de la biodiversité...).

Notre hypothèse est ici que cette contradiction peut être surmontée si l'on reconnaît que l'horizon temporel des acteurs économiques peut également s'inscrire dans le long terme.

La problématique du développement durable croise l'inscription dans le temps long des acteurs économiques. En effet, il convient de relativiser l'importance du temps court de l'optimisation économique dans les comportements des acteurs économiques, et d'insister au contraire sur la temporalité des processus de production qui met en jeu des processus de création de ressources et de connaissances, comme l'ont largement démontré les approches théoriques relevant de « l'institutionnalisme ». Il faut considérer que les entreprises se trouvent le plus souvent confrontées dans la mise en œuvre de leur processus de production à des situations d'incertitude et d'ignorance, et dans l'incapacité d'établir des prévisions sur l'évolution des marchés. Dans cette situation, qui n'est pas prise en compte par le temps court de l'optimisation économique, les dynamiques de proximité qui peuvent se créer entre les acteurs permettent d'apprécier le contenu des processus d'ajustement séquentiels entre ces acteurs, se manifestant notamment par une coordination. Les liens qui se tissent entre les acteurs économiques et entre ceux-ci et les acteurs institutionnels, créant des interdépendances le plus souvent hors marché, représentent autant de sources de connaissance et d'informations et constituent des points fixes dans l'évolution des comportements économiques.

Il faut insister alors sur « l'ancrage territorial » de ces interdépendances, en signifiant par là qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une rencontre entre le territoire et les acteurs économiques à travers un processus d'enrichissement réciproque, de co-production de ressources au bénéfice de chacun des partenaires impliqués (G. Colletis, B. Pecqueur, 1995). Ainsi l'accumulation de compétences et de ressources dans le domaine du traitement des problèmes environnementaux issu du renforcement des coopérations entre les acteurs peut-elle aller dans le sens de cet ancrage territorial. Si les acteurs économiques trouvent ainsi dans le territoire les ressources nécessaires à la résolution d'un problème productif, ou plus

² Sur ce point, voir O. Godard (2002).

largement d'un problème de développement territorial, et par là même réduisent les situations d'incertitude, les rencontres induites par ces interactions participent de la construction de ressources nouvelles susceptibles d'offrir aux entreprises un cadre renouvelé de réponses à de nouveaux problèmes. Dans ces conditions, l'entreprise peut être incitée à approfondir le rapport au territoire, et à nourrir les dispositifs institutionnels territorialisés existants.

L'inscription dans le temps long des comportements économiques incite donc à une nouvelle lecture des potentialités d'intégration par les entreprises des préoccupations environnementales. Elle invite à aborder les politiques régionales de l'environnement non plus comme des politiques qui s'imposent aux acteurs d'un espace donné, et qui seraient vécues donc par ces derniers comme des contraintes supplémentaires par rapport aux acteurs des autres territoires dans un contexte de concurrence territoriale, mais comme porteuses « d'une convergence des anticipations temporelles des acteurs sur des objets de coordination situés (résolution d'un problème productif, projet de développement local...» (G. Colletis, J.P. Gilly, B. Pecqueur, 2001), et comme support de la construction d'un territoire.

Pour montrer si (et comment) les politiques publiques peuvent impulser cette évolution des comportements, nous avons choisi de nous appuyer sur un appareillage théorique particulier, celui de l'école de la proximité, auquel il a déjà été fait allusion, et dont le contenu est détaillé dans la première partie. Notre objectif principal est de comprendre les ressorts de la construction économique du territoire, qui se constitue, selon nous selon un processus dynamique. Ce processus qu'il s'agit d'explicitier est appelé « processus d'activation de ressources ». En effet, le territoire dispose de ressources, naturelles, humaines, cognitives, dont certaines sont à l'état potentiel (c'est-à-dire latentes). L'action publique vise à créer les conditions d'activation de ces ressources, notamment en suscitant des processus de coordination entre les différents acteurs, de manière à orienter le territoire vers une trajectoire de développement économique valorisante.

Le corpus théorique de l'école de la proximité, largement mobilisé dans notre recherche propose déjà des modalités de caractérisation de ces modes de développement, mais nous souhaitons montrer comment des processus particuliers de coopération, initiés et animés principalement par les réseaux d'acteurs environnementaux, portent en germe des potentialités de développement économique pour lesquels, pour parler en économistes, l'environnement serait d'emblée une donnée endogène du comportement des entreprises. Ces comportements s'appuient sur une génération de politiques publiques locales qui, se déployant autour d'un certain nombre de dispositifs et de structures, envisagent la question de la reconversion sous

un angle nouveau, largement transversal, de la qualité de vie et de la reconquête environnementale.

Ces dispositifs sont pour la plupart très jeunes (moins d'une dizaine d'années le plus souvent), et leurs effets sont parfois difficiles à analyser, compte-tenu du manque de recul. Néanmoins, les enquêtes menées sur les deux terrains choisis pour la validation empirique, à savoir le Dunkerquois et le Bassin Minier, donnent des résultats intéressants, quoique contrastés, sur la manière dont les acteurs ont su se saisir des dispositifs.

Les résultats des deux terrains, dont la méthodologie a été construite en relation étroite avec le corpus théorique, sont détaillés dans la partie II et III : un cadre général décrivant les modalités par lesquelles nous souhaitons analyser les processus de coordination a précédé la rédaction de grilles d'entretien³, qui ont été proposées à près de 50 acteurs de terrain, acteurs institutionnels, acteurs privés et entreprises.

Les résultats sont assez différents suivant les terrains. Il est vrai que ces derniers présentent un profil assez contrasté. Le Bassin Minier est essentiellement marqué par les séquelles minières, dont le symbole reste les friches industrielles. Il laisse prise à des politiques territoriales assez globales, qui peuvent véhiculer, en elles-mêmes, des modèles de développement spécifiques – nous tentons d'ailleurs, à la fin de la troisième partie, de les caractériser-. Par contraste, les problèmes analysés dans le Dunkerquois – celui de la qualité de l'air et de l'écologie industrielle- ont une dimension locale plus marquée, dont les ressorts doivent être analysés à une échelle plus réduite (notamment en utilisant la notion de conflits d'usage).

Néanmoins, chacun des terrains, à sa manière, représente finalement une traduction spécifique de l'appropriation de ces nouvelles politiques, dont il serait souhaitable, bien entendu, de suivre l'évolution dans un cadre temporel plus long.

³ Pour des raisons de confidentialité, les noms des personnes interrogées ne figurent pas dans les grilles d'entretien présentées dans les annexes n°3 et 6 de cette version du rapport mise en ligne.

Première Partie

Environnement et développement territorial : un cadrage théorique

Cette première partie a comme objectif de fournir un cadrage théorique pour la recherche. Nous avons choisi de nous référer au corpus général de la proximité. Celui-ci, doit, cependant être replacé dans le contexte de notre problématique et travaillé de manière à développer des outils analytiques pouvant déboucher sur un mode opératoire pour les enquêtes de terrain. A cet effet, un premier point recadre les relations entre économie, environnement et territoire, et montre la manière dont l'analyse économique aborde cette question complexe. Un second point souligne l'apport de l'économie de la proximité dans ce domaine et propose des développements originaux : c'est dans cette sous-partie que se trouve la matière première théorique qui a été élaborée, puis utilisée par le groupe dans les enquêtes de terrain. Enfin, des éléments de méthodologie sont explicités dans un dernier point.

I.1 Économie, environnement, territoire : des liens complexes

Traditionnellement, et quelle que soit l'intensité des activités économiques, l'environnement et l'économie sont réputés entretenir deux types de liens. D'une part, les activités économiques prélèvent des ressources naturelles ; d'autre part, elles génèrent des flux polluants. L'intensification des activités renforce ce type de relations, sur un plan quantitatif, mais n'en modifie pas la nature. Un troisième ensemble de relations réunit les deux domaines. On peut parler d'effets en retour de l'environnement naturel altéré (par les prélèvements de ressources et les pollutions) sur les activités économiques. En premier lieu, la dégradation de la qualité de l'environnement induit des incidences négatives *directes* sur les processus de production, *via* la baisse de qualité des ressources naturelles et/ou l'accroissement des coûts supportés par les entreprises pour accéder à des ressources non altérées. *Secundo*, la

dégradation de l'environnement implique des effets négatifs *indirects* sur les activités, en raison de la mise en place de dispositifs socio-juridiques divers, censés peser sur les causes de la dégradation et conduisant alors à la constitution de contraintes, plus ou moins fortes, sur les activités. Les pressions exercées par des riverains sur une entreprise polluante, l'action d'associations écologiques, les manifestations de NIMBY, l'extension progressive et le renforcement du droit de l'environnement, sont des illustrations de tels dispositifs socio-juridiques.

À dire vrai, ce dernier type de liaison est loin d'être évident. Si fréquemment les entreprises et leur représentants se plaignent d'une réglementation jugée trop contraignante et facteur de coûts, des contre-exemples sont également mis en exergue pour fonder l'idée qu'une compatibilité entre préservation de l'environnement et performances économiques est possible. Que l'on parle de « double bénéfice », de « double dividende » ou à l'anglaise d'effet « win-win », une littérature, surtout empirique, mais incluant aussi des développements théoriques s'est constituée depuis une quinzaine d'années, pour remettre en cause la thèse de l'antagonisme nécessaire.

1.1.1 La remise en cause de l'antagonisme économie-environnement

Les approches théoriques de l'économie de l'environnement postulent généralement une relation antagonique entre économie et environnement. Cette contradiction n'est pas toujours explicitée. Elle apparaît comme la résultante des hypothèses qui président à la modélisation des relations.

Dans le cadre de la théorie néoclassique, le schéma dit pigovien (Pigou, 1920), repris dans l'ensemble des manuels d'économie de l'environnement, part d'une relation croissante entre l'activité économique et les externalités environnementales. Plus les quantités produites augmentent, plus les coûts externes augmentent à leur tour, tandis que la diminution des coûts externes requiert une diminution des quantités produites (hypothèse de technologies constantes). L'autre grande catégorie de modèles en économie de l'environnement, amorcée notamment avec l'article de William Baumol et Wallace Oates (1971) – les modèles avec coût de dépollution – conduit à une formulation du même ordre : à savoir que les externalités environnementales ne diminuent qu'à la condition que la dépollution augmente, et par conséquent le coût externe diminue de manière corollaire à l'augmentation du coût de dépollution. On retrouve un antagonisme du même ordre que dans le modèle pigovien : la croissance des activités s'effectue au détriment de l'intégrité écologique, tandis que les

mesures visant à restaurer la qualité de l'environnement vont peser sur la situation économique des entreprises (en raison d'une augmentation des coûts de dépollution, alors que dans le modèle pigovien ce préjudice provient des manques à gagner consécutifs à la baisse de production).

Non sans un certain paradoxe, l'ensemble des approches hétérodoxes laissent apparaître une position similaire quant au sens des relations entre économie et environnement. Les fondements épistémologiques sont, certes, très différents, les résultantes en termes de politiques publiques vont également diverger, toujours est-il que ces autres constructions théoriques postulent, comme dans les approches rivales, un effet de dégradation écologique imputable aux activités économiques.

Souvent, comme dans la conception néoclassique d'ailleurs, c'est le simple constat du double échange entre les domaines (prélèvements de ressources naturelles et pollutions liées aux activités) qui mène à la conceptualisation de cette relation antagonique. Cependant, une part importante des travaux hétérodoxes en économie de l'environnement – ou pour dire les choses plus justement ici, en économie écologique – a pour origine la reformulation, dans les termes de la thermodynamique, de cette problématique. Les travaux s'inspirent alors de la conception de Nicholas Georgescu-Roegen (1971 ; 1979), selon laquelle les activités économiques ont pour caractéristique de prélever de l'énergie « libre » (les ressources naturelles), de rejeter de l'énergie « liée » (les déchets) et par conséquent d'accélérer l'effet d'entropie, qui affecte déjà naturellement la matière. Il en résulterait à terme une décroissance économique inévitable et brutale, qu'il conviendrait, pour en endiguer les effets désastreux, d'anticiper par une décroissance... programmée. Les travaux du Club de Rome au début des années 70 (Meadows *et al.*, 1972) ou l'actuel courant de la décroissance rejoignent de tels éléments d'analyse et leurs prolongements en termes d'action collective.

Les thèses de l'antagonisme environnement/économie ont connu des réactions assez vives ; déjà dans les années 70, suite aux scénarios catastrophes du Club de Rome (Beckermann, 1974) ou plus récemment en lien avec l'émergence de la problématique du développement durable. Ces réactions ne sont pas uniformes. Elles empruntent des approches diverses, non dépourvues d'oppositions entre elles d'ailleurs... Certaines se situent plutôt sur un plan macroéconomique. La suite du paragraphe va en dire quelques mots. D'autres sont plutôt de niveau microéconomique – elles concernent l'entreprise et sa compétitivité (cf. 1.1.2.). Finalement, il est possible aussi d'examiner la question sur un plan méso-économique : en l'occurrence, le plan territorial. Le paragraphe 1.1.3. traitera d'un tel objet,

étant entendu que l'ensemble de notre recherche met spécialement l'accent sur cette dimension territoriale.

Une première façon de récuser la thèse de l'antagonisme, c'est de reconnaître que l'*absence* de croissance économique est préjudiciable à l'environnement. C'est là un point sur lequel insistent bon nombre de contributions institutionnelles relatives au développement durable, avec au premier chef, le rapport Brundtland (CMED, 1987). Ces apports mobilisent force illustrations pour étayer l'idée que les situations économiques difficiles, *a fortiori* la pauvreté, accélèrent les phénomènes de dégradation écologique en puisant plus directement sur les ressources naturelles disponibles. Le déboisement intensif, le défrichage, la surexploitation des sols, les ponctions sur la faune et la flore, portent préjudice aux régulations écologiques, génèrent des dysfonctionnements tels que l'érosion, la désertification, qui elles-mêmes impliquent des répercussions socio-économiques (pauvreté accrue, exode..), avec effet de feedback négatif sur la situation environnementale. Il s'établirait ainsi une *co-évolution* défavorable entre économie et écologie (Norgaard, 1994).

Mais d'autres travaux vont plus loin. Ils ne se contentent pas de dire que la non-croissance entraîne *aussi* des problèmes écologiques. Ils défendent, quant à eux, la thèse que la croissance peut être favorable à l'environnement. Ces travaux s'inscrivent notamment dans l'approche dite « des courbes de Kuznets environnementales » (CKE). Cette approche, qui est apparue au début des années 90 et connaît depuis, un engouement considérable, propose l'hypothèse d'une variabilité dans le temps de l'impact écologique de la croissance économique. Si la croissance est, dans un premier temps, porteuse d'effets négatifs sur l'environnement, la relation s'inverse, dans un second temps : l'impact devient favorable. Un peu de croissance éloignerait de la bonne qualité environnementale ; beaucoup en rapprocherait. Graphiquement, l'évolution prendrait ainsi la forme d'une courbe en cloche, s'apparentant à ce que l'on appelle en économie de la répartition, la courbe de Kuznets, selon laquelle les inégalités économiques augmenteraient d'abord avec la croissance puis se réduiraient (Kuznets, 1955). Transposé au domaine de l'environnement, cet effet Kuznets résulterait de plusieurs facteurs explicatifs, parmi lesquels principalement (Dinda, 2004 ; Stern, 2004) :

- un *effet de composition* suivant lequel la croissance tend en premier lieu à renforcer le poids du secteur industriel (impacts défavorables sur l'environnement), puis privilégie le secteur tertiaire, bien moins pénalisant ;
- et un *effet technologique* tel que, au fil du temps, les technologies s'améliorent et se révèlent moins prédatrices vis-à-vis de l'environnement, faisant diminuer alors la charge

polluante par unité produite.

Une multiplicité de travaux empiriques s'est efforcée de tester la validité de cette CKE. Des applications portent sur le CO₂, le SO₂, les polluants locaux, la qualité de l'eau, mais aussi la déforestation ou l'effet sur la biodiversité. Il serait hors de propos de faire ici un inventaire de la littérature ; nous nous contentons de mentionner quelques synthèses existantes : Stern *et al.* (1996), Dinda (2004), Stern (2004).

Sur plus de 10 ans de travaux empiriques, les résultats sont très mitigés. À dire vrai, les tenants de la CKE estiment eux-mêmes que la courbe en cloche n'est observable que pour un nombre limité d'indicateurs environnementaux, en particulier le SO₂ (par exemple Selden, Song, 1994 ; Grossman, Krueger, 1995). Pour d'autres, la relation est d'emblée favorable : part de la population sans accès à de l'eau salubre, population urbaine sans accès à un minimum d'assainissement⁴ (Shafik, Bandyopadhyay, 1992), mais pour un nombre important de variables, la relation est monotone croissante : déchets ménagers, CO₂, (Shafik, Bandyopadhyay, 1992) ou alors les « nouveaux polluants » (organochlorés tels que PCBs, dioxines, furannes...) (Dasgupta *et al.*, 2002). Cependant, même pour le SO₂ ou les pollutions locales, l'hypothèse de la courbe en cloche a été controversée. En faisant varier la base de données, en modifiant les spécifications fonctionnelles, en ajoutant certaines variables explicatives dans les équations de régression, la CKE est parfois amenée à disparaître, pour laisser place à une relation monotone croissante, voire à une courbe en U (Stern *et al.*, 1996 ; Harbaugh *et al.*, 2002).

Pour le moins, il est difficile d'admettre qu'il y aurait automatiquement un effet positif de la croissance économique sur l'environnement. La littérature sur le développement durable, notamment le rapport Brundtland dès le milieu des années 80, estime généralement que ce qui est en cause, c'est le contenu de la croissance, et qu'il s'agit d'instaurer une croissance d'une autre qualité (CMED, 1987, p. 61 *sqq.*). Or, pour promouvoir cette autre croissance économique, le rôle des pouvoirs publics est, en général, considéré comme indispensable. Bon nombre de travaux insistent sur l'idée que la croissance n'est pas un substitut à l'action des pouvoirs publics sur l'environnement ou, exprimé autrement, que les possibles effets positifs de la croissance économique requièrent complémentaiement des politiques publiques propices à l'environnement (Arrow *et al.*, 1995 ; Torras, Boyce, 1998) : orientations énergétiques, politiques de transport, écofiscalité pour dissuader la consommation de produits polluants, politiques agricoles ; la liste ne peut être exhaustive, car la plupart des domaines

⁴ Effectivement, avec ces indicateurs exprimés négativement, si la relation est décroissante, la situation environnementale s'améliore.

d'action des pouvoirs publics disposent potentiellement d'effets sur l'environnement.

Pour autant, les adeptes de la CKE n'ont pas dit leur dernier mot : certains d'entre eux tentent de montrer que l'adoption de politiques d'environnement est corrélée positivement avec le niveau de revenu atteint (Dasgupta *et al.*, 2002, p. 153), autrement dit plus le pays bénéficie de la croissance économique, plus les acteurs publics seront à même de mettre en œuvre des mesures propices à l'environnement. L'augmentation des ressources financières disponibles, mais aussi l'évolution des préoccupations sociales vers les questions environnementales, permettent d'expliquer cet impact de la croissance économique sur les politiques environnementales.

En définitive, on ne peut qu'être convaincu du caractère complexe des liens entre qualité d'environnement et croissance économique. Si la thèse de l'antagonisme nécessaire est probablement à rejeter, celle de l'harmonie nécessaire doit, elle-même, inviter à la prudence. Apparemment, au moins trois instances seraient concernées : l'économique, l'environnement, mais aussi les politiques publiques, qui interfèrent avec les deux premières. Ce qui vient d'être illustré par le niveau macroéconomique va maintenant être abordé à l'échelon de l'entreprise, puis à l'échelon du territoire.

1.1.2 La place de l'environnement dans la dynamique économique

À première vue, la prise en compte de l'environnement apparaît comme une contrainte supplémentaire pour les entreprises notamment à travers des coûts de dépollution comme cela a été évoqué dans le paragraphe précédent. Mais cette vision essentiellement contraignante de l'environnement s'avère très discutée et, à l'opposée de la vision traditionnelle, l'intégration de l'environnement serait, selon d'aucuns, une source de dynamisme économique pour les entreprises.

Cette opportunité de l'environnement dans la dynamique économique s'apprécie plus particulièrement au travers du développement d'activités liées à l'environnement, mais également *via* la notion de stratégie « win-win » (ou gagnant-gagnant), autrement dit écologiquement et économiquement bénéfiques. À partir des années 80, toute une littérature, issue notamment, mais pas exclusivement, des entreprises s'est progressivement diffusée, ayant pour objet les possibilités de « win-win », tout en mettant en avant des illustrations permettant de rendre compte du caractère réaliste de cette ambition.

Nombreux sont les auteurs à avoir travaillé sur l'impact que peut avoir une réglementation environnementale sur la compétitivité des entreprises. Selon l'hypothèse

traditionnelle, la réglementation environnementale ajoute des contraintes supplémentaires sur les actions possibles des entreprises. Ainsi, selon les tenants de ce point de vue, la réglementation environnementale augmente les coûts de production des entreprises et affecte leur position concurrentielle sur les marchés internationaux⁵. Outre les coûts accrus, la réglementation environnementale semble *a priori* freiner l'innovation, en détournant des ressources de la conception de nouveaux produits et/ou process vers la lutte anti-pollution, cette éviction pesant, *in fine*, sur la croissance de l'entreprise. Cependant, certains auteurs admettent aujourd'hui que divers avantages peuvent découler de ces politiques : économies de matières et d'énergie, réduction des coûts de traitement et d'élimination des déchets, amélioration de l'image de l'entreprise, amélioration des procédés, innovations technologiques, etc.

Michael Porter (1990) est sans doute le premier économiste à remettre en question ce lien négatif entre réglementation environnementale et compétitivité des entreprises. Ce premier apport sera complété par un article, tout à fait essentiel, dans ce champ d'analyse, du même Porter avec Van der Linde (1995). Ils soutiennent que les réglementations peuvent stimuler la croissance et la compétitivité et générer des situations de « win-win ». Partant de cette perspective « win-win » appelée communément « l'hypothèse de Porter », ce dernier avance l'idée qu'une réglementation stricte, mais bien pensée, peut engendrer non seulement des bénéfices sociaux (réduction des dommages environnementaux) mais également des bénéfices privés pour les firmes qui y sont soumises (Ambec, Barla, 2002, p 355). De plus, Porter pense que ces bénéfices privés dépassent souvent les coûts supportés par les pollueurs pour se conformer à la réglementation environnementale, augmentant ainsi leurs profits. Il estime que l'introduction de réglementations environnementales, strictes mais flexibles, forcerait les entreprises à remettre en question l'ensemble de leur processus de production, remise en question qui leur permettrait non seulement de réduire la pollution, mais également d'obtenir des gains de productivité profitables⁶.

Selon Porter, le développement de la réglementation environnementale appelle des dépenses et des transformations susceptibles d'alourdir les coûts. Cependant, la réponse à ces contraintes entraîne également des efforts d'innovation afin d'améliorer les procédés, d'utiliser de façon plus efficiente les intrants et de trouver des nouveaux débouchés pour les sous-produits de la production. L'analyse de Porter estime ainsi que les bénéfices résultant de

⁵ Dans cette perspective, l'augmentation de la concurrence entre les nations, associée à la mondialisation, risque de favoriser l'adoption des normes environnementales peu sévères, voire complètement laxistes.

⁶ Si cette hypothèse est valide, la mondialisation devrait plutôt favoriser la protection de l'environnement.

ces mesures excèdent en fin de compte le plus souvent les coûts de départ. Loin de freiner la position concurrentielle des entreprises par rapport à leurs concurrents qui ne sont pas soumis aux mêmes normes, le renforcement des politiques environnementales serait donc favorable aux entreprises.

Pour tenter de confirmer ses dires, Porter se base sur l'étude de différents cas empiriques. Cependant, dès la parution de l'article de 1995, une réponse dans la même revue (Palmer *et al.*, 1995) a apporté des contre-exemples et des arguments s'opposant à sa thèse. Par la suite, depuis le début des années 90, des études plus systématiques ont été menées pour vérifier les effets des politiques environnementales et de l'engagement des entreprises sur l'amélioration de la compétitivité et ont donné des résultats beaucoup plus nuancés et souvent contradictoires. Ces recherches sont principalement basées sur des analyses de corrélation entre le renforcement des normes réglementaires dans certains secteurs et l'évolution du niveau de productivité des entreprises. Alors que certains travaux tendent à valider l'hypothèse de Porter (Azzone, Bertèle, 1994 ; Shrivastava, 1995 ; Lanoie, Tanguay, 1999 ; Russo, Fouts, 1997 ; Majumdar, Marcus, 1998), d'autres confirment au contraire les principaux postulats du modèle « traditionnel » (Boyd, McCelland, 1999).

Les tenants de l'hypothèse de Porter vont montrer que s'il existe des cas où la productivité ne s'améliore pas, c'est que l'effectivité de l'effet « win-win » est variable selon la nature des réglementations. L'étude menée par Majumdar et Marcus (1998) vient confirmer cette idée. Au moyen d'une enquête, les auteurs examinent l'impact de la réglementation environnementale sur la productivité des producteurs d'électricité aux Etats-Unis. Pour cela, ils décomposent la réglementation environnementale selon le type de polluant ou de nuisance (air, eau, déchets, bruit, esthétique). Ils constatent alors que la réglementation sur l'eau et l'air a un impact négatif sur la productivité, la réglementation sur les déchets ayant, quant à elle, un impact positif. Pour les auteurs, les résultats s'expliquent par des différences dans la nature des réglementations imposées. En effet, alors que la réglementation environnementale sur les rejets dans l'eau et l'atmosphère prend la forme de normes technologiques (imposition de la « meilleure technologie possible »), la réglementation environnementale sur les déchets fixe des objectifs environnementaux, mais laisse plus de flexibilité aux entreprises sur la manière d'y parvenir (par exemple, flexibilité dans le type de traitement des déchets, possibilité de déléguer la gestion des déchets à une autre entreprise). Ce type de réglementation environnementale est donc plus à même de susciter des innovations.

Toujours dans le cadre de l'hypothèse de Porter, l'effet économique positif peut également provenir du développement d'activités liées à l'environnement, en réponse aux

demandes de produits et de services, consécutives aux politiques environnementales. Ainsi, voit-on apparaître différentes entreprises s'inscrivant dans le domaine de la protection de l'environnement, plus familièrement classées sous le vocable d'éco-entreprises. Le Ministère de l'écologie et du développement durable définit les éco-entreprises comme « des activités qui produisent des biens et services destinés à mesurer, prévenir, limiter ou corriger les dommages environnementaux à l'eau, l'air et le sol et les problèmes relatifs aux déchets, au bruit et aux écosystèmes. Elles incluent les technologies propres, les produits et services qui réduisent les risques environnementaux et minimisent la pollution et l'utilisation des ressources » (Observatoire des PME, 2003).

Selon une enquête de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris en 1995, les principaux moteurs du développement des éco-activités sont la réglementation environnementale, l'évolution technologique et l'évolution de la taille du marché. Les éco-activités bénéficient donc aussi, dans une certaine mesure, du poids des contraintes réglementaires qui pèsent de plus en plus sur les entreprises, mais également sur les ménages et les collectivités. Ce rôle économique positif est confirmé par d'autres travaux (Alary-Grall, Pijaudier-Cabot, 2002) et peut être illustré par bon nombre d'exemples, empruntés à des domaines de l'environnement divers (dépollution des sols, traitement des déchets toxiques, etc.)⁷.

En définitive, pour le moins, on ne peut voir les politiques environnementales essentiellement sous le regard de la contrainte et du frein à la compétitivité. Au mieux, l'intégration de l'environnement est de nature à créer une véritable dynamique pour les entreprises en améliorant leur position concurrentielle et/ou en développant de nouvelles activités liées à l'environnement. Pour autant, le débat n'est pas clôt : partisans et détracteurs de l'hypothèse de win-win continuent de nourrir la controverse. Une conclusion franche et définitive semble difficile sur ce sujet.

Après avoir souligné la place de l'environnement dans la dynamique économique, il convient à présent de s'intéresser au niveau méso-économique en mettant en évidence la place que l'environnement peut être amené à jouer dans la dynamique d'un territoire. C'est ce que nous allons tenter d'illustrer dans le paragraphe suivant.

⁷ Un durcissement de la réglementation environnementale peut ainsi profiter aux éco-activités. Tel est le cas, par exemple, des entreprises développant des techniques de dépollution des sols ou de traitement des déchets toxiques. Ainsi, les réglementations contribuent-elles à construire une dynamique des innovations permettant elles-mêmes aux entreprises de se constituer des niches dans lesquelles elles pourront détenir un avantage compétitif.

1.1.3 La place de l'environnement dans la dynamique territoriale

La vision manichéenne du lien qui lie environnement et entreprise tend à perdre du terrain au profit d'une réflexion plus nuancée, même si encore fortement controversée. Cependant, l'environnement n'est pas un bien économique banal tant il intègre des caractéristiques tantôt de bien public, tantôt de bien de club.

De ce point de vue, les ressources environnementales recèlent deux dimensions contradictoires dans la mesure où d'un côté, on a affaire à une ressource économique s'insérant au sein des processus de production traditionnels, tandis que de l'autre, les caractéristiques de bien public limitent les solutions marchandes de gestion et légitiment une mobilisation de formes alternatives au marché. Cette complexité à appréhender l'environnement en tant que bien économique traditionnel renvoie ainsi au fait qu'il n'est pas systématiquement appropriable par les individus... autant qu'il n'est ni un bien public pur inaliénable ni générique : au-delà des ressources globales, bon nombre d'éléments du patrimoine naturel ne possèdent pas de distribution homogène sur la surface du globe, ou lorsque c'est le cas, les usages présents ou passés ont pu affecter sa qualité de telle sorte que l'on peut raisonnablement considérer que l'environnement est territorialement discriminant, c'est-à-dire géniteur de spécificités, de territorialité. L'environnement peut, dans une certaine mesure, caractériser un espace à travers une dotation spécifique, une histoire de son exploitation ou une forme de gestion particulière ou encore par le biais des conflits qu'il engendre. D'où la conjonction croissante des termes *territoires* et *ressources* dans la littérature.

Cette conception tranche manifestement avec celle qui consisterait à considérer uniquement l'environnement en tant que ressource économique. Nous avons affaire ici plutôt à une ressource territoriale ou encore à un patrimoine territorialisé dont la gestion n'est pas confiée aux seuls utilisateurs privés mais aux « territoires » qui dans un contexte de concurrence de plus en plus exacerbée, cherchent à se différencier les uns des autres de manière à attirer les activités économiques leur assurant un développement pérenne. Ces considérations, d'ordre stratégique, sont d'ailleurs de plus en plus recherchées et intégrées au sein des compétences économiques des collectivités locales (Colletis *et al.*, 1999) dont le rôle économique ne cesse de croître (Le Cacheux, Tourjansky, 1993). De ce fait, la territorialisation implique la présence de différents acteurs aux intérêts multiples qui élaborent des stratégies, une histoire passée, présente et future plus ou moins consciente, plus ou moins consensuelle, etc.

L'environnement et, dans une acception plus large, la qualité de vie, apparaissent à ce titre comme une "entité patrimoniale" d'importance majeure, un facteur de différenciation, qu'il convient de mettre en valeur et de préserver, de manière à sédentariser, ancrer territorialement les acteurs économiques.

L'environnement comme facteur d'attractivité territoriale

Si l'environnement renvoie à un facteur de production, il est par ailleurs recherché pour d'autres fonctions ou usages, telles que les fonctions paysagères, récréatives, ou des usages résidentiels. Les théoriciens de la localisation ne s'y sont pas trompés et dès 1954, Lösch, une décennie avant Alonso (1964), faisait déjà référence au cadre de vie comme facteur de localisation des activités... productives. Depuis lors, une multitude de travaux ont cherché à mettre en évidence le lien positif unissant qualité environnementale et attractivité territoriale, notamment du point de vue des ménages en quête de localisation⁸. Citons notamment depuis les travaux de Richardson (1977), à qui l'on doit la mise en évidence de la possibilité de gradients de rente positifs à mesure de l'éloignement du centre, les apports de Nelson (1993) concernant l'existence de gradients de rente différenciés selon la taille des villes et des effets externes qu'elles engendrent, puis de Brueckner *et al.* (1999) concernant la distribution spatiale des aménités présentes dans les centres-villes, et enfin de Goffette-Nagot (1996) et Cavailhès *et al.* (2002) concernant les effets de l'environnement sur la dynamique de périurbanisation.

Si cette littérature se focalise préférentiellement sur le comportement des ménages en quête de localisation, on peut cependant aisément se figurer l'importance que revêt la prise en compte du rôle des firmes⁹ ainsi que de celui des collectivités territoriales, véritables planificateurs et gestionnaires de l'environnement local. D'ailleurs, certains auteurs, à l'instar de Torres (2000), préfèrent se référer à la notion de qualité de cadre de vie plutôt qu'à celle d'environnement de manière à mettre en évidence la production majoritairement locale de ce qu'il est convenu désormais de considérer comme un bien public local, largement fourni et financé par les collectivités territoriales.

⁸ Ce lien positif se manifeste évidemment au travers de la rente urbaine, susceptible de rendre compte de l'intérêt que revêt à l'heure actuelle, le cadre de vie dans le comportement de localisation des ménages.

⁹ Ne serait-ce que par le biais des effets sur l'environnement que certaines d'entre elles peuvent exercer.

La dimension patrimoniale de l'environnement

Dans la mesure où elle concerne à la fois les acteurs privés et publics, cette référence à la qualité environnementale invite à s'interroger sur la convergence des différentes stratégies d'acteurs menées dans le cadre de la gestion des biens environnementaux, et pose la question de l'émergence d'institutions porteuses d'une mise en compatibilité des différentes formes d'évaluation des biens composant le patrimoine (Ollagnon, 1998).

Plus généralement, l'invocation de la dimension patrimoniale de l'environnement par les acteurs, à travers cette notion de qualité environnementale, renvoie au problème de l'articulation des relations marchandes et des comportements non marchands. Le processus de patrimonialisation, défini comme l'activité sociale consistant à faire émerger quelque chose que l'on identifiera au patrimoine, engage fondamentalement ce qui relie entre eux les membres d'une société, dans le temps et dans l'espace, trouvant ainsi une certaine résonance dans la notion de développement durable (Corbier, Salem, 2003). Ce processus renvoie tout autant à la perpétuation dans le temps d'une identité sociale qu'à une réflexion critique sur le rapport des acteurs au temps¹⁰. Si la dimension temporelle est décisive, le patrimoine renvoie également à un ancrage des groupes humains dans l'espace, le territoire caractérisé notamment par certains éléments naturels que l'on s'engage à transmettre aux générations futures, invitant donc au total à une réflexion sur l'articulation entre temps et espace. Cette interrogation sur le temps et l'espace liée à la dimension patrimoniale tient, pour une bonne part, au lien étroit existant entre la perpétuation des individus, le maintien dans le temps de l'identité sociale, et celle des objets supports de ce patrimoine, comme en témoigne l'expression de « biens identitaires » utilisée parfois pour qualifier ces biens (Barthélemy, Nieddu, Vivien, 2005). En ce sens, le patrimoine a forcément à voir avec une réflexion sur les limites de l'économie marchande, à l'image du domaine de l'environnement, et ce à un double titre. D'une part, le caractère patrimonial renvoie fondamentalement à une idiosyncrasie, fondatrice de l'identité, qui échappe à la sphère marchande. D'autre part, s'il n'est pas difficile de constater que l'intégration des biens environnementaux dans les relations marchandes contribue à leur banalisation comme marchandises pouvant faire l'objet d'une appropriation privative (l'internalisation des externalités positives), la reconnaissance du caractère patrimonial de ces biens pose *a contrario* la question de la présence de multiples rationalités économiques dont il convient alors de trouver l'articulation, à l'image de la notion

¹⁰ C'est ce que suggère par exemple A. Micoud (2005, p.94) lorsqu'il affirme que les « pratiques de patrimonialisation [...] préfigurent un autre type de rapport social au temps [...]. Soit, qu'elles porteraient en elles une nouvelle manière de nous le re-présenter, c'est-à-dire de faire que nous puissions à nouveau nous re-présenter le passé et le futur en même temps, je veux bien dire dans le même temps. ».

de « rente territoriale » évoquée précédemment. S'il est évident que les biens patrimoniaux possèdent pour les individus une autre valeur que la seule valeur marchande, renvoyant ainsi à une nécessaire négation du marché et au devoir d'identification des fondements de cette valeur spécifique, il n'en reste pas moins que le patrimoine comme mode de réflexion sur le lien social ne peut faire l'économie d'une confrontation avec la mise en relation par le marché (Barthélemy, Nieddu, Vivien, 2005). En ce sens, on peut considérer que la définition du patrimoine, dans le cas de l'environnement, nécessite une réflexion critique sur les déterminants économiques de la valeur des biens environnementaux, et la mise en évidence d'autres modes d'évaluation, issus pour une large part de délibérations sociales¹¹. L'invocation du caractère patrimonial invite donc à une interrogation du rôle des politiques publiques, dans la mesure où les acteurs publics, situés à différentes échelles spatiales, constituent des vecteurs incontournables de convergence des différentes valeurs aux biens supports d'un processus de patrimonialisation.

Ainsi, la qualité environnementale, facteur de compétitivité économique pour les entreprises, induit également des effets sur l'attractivité et la dynamique territoriale.

L'environnement comme enjeu et conflits territoriaux

Bien entendu, la trajectoire territoriale dépendra dans une large mesure non seulement des dotations en ressources environnementales, mais ces dernières feront par ailleurs l'objet de choix publics, d'exploitation et de valorisation : la dynamique territoriale est également sujette aux décisions qui seront et qui ont été prises en matière de gestion des ressources naturelles.

Par exemple, les espaces naturels deviennent le théâtre de l'émergence de nouveaux usages que les collectivités tentent de développer (ou à tout le moins de maîtriser), tant ils peuvent représenter « les fondements d'un avenir de l'espace rural » (Kovacshazy, 1996) : aux fonctions de production traditionnelles des espaces ruraux se cumulent des fonctions de plus en plus valorisées au travers des nouveaux usages, périodiques ou permanents : fonctions sanitaires, récréatives, sociales, esthétiques, résidentielles, patrimoniales, etc.

Bien entendu, cette révélation de nouvelles fonctions, qui se traduit par de nouveaux usages, ne va pas sans l'émergence de conflits, voire de dégradations plus ou moins réversibles. Dendrinou (2000), à ce propos, a établi un modèle permettant d'illustrer le rapport

¹¹ Le refus d'une intégration des biens environnementaux dans la seule sphère des relations marchande, ainsi que la mise en évidence de modes d'évaluation spécifiques à partir de délibérations sociales renvoient à une approche de l'environnement qui insiste sur l'encastrement des relations économiques à l'intérieur d'un contexte environnemental caractérisé par le système écologique. C'est bien évidemment au courant de *l'Ecological Economics* que nous pensons ici. L'un des représentants les plus importants de ce courant, J. Martinez-Alier, insiste par exemple sur l'importance des conflits dans la détermination de la valeur de ces biens (2002 ; 2004).

étroit (et inverse) qui relie un stock d'environnement et un territoire sur lequel cet environnement se déploie. Le principal enseignement de ce modèle consiste à considérer que dans certaines configurations, « les processus de développement local, en se nourrissant de l'exploitation d'aménités environnementales localisées, concourent à leur propre destruction » (Dendrinou, 2000, p. 280).

Cette idée n'est, somme toute, pas très novatrice. Dès 1865, Stanley Jevons, considérant le développement des industries d'exploitation de la houille, présageait un état de non-durabilité des mines d'Europe Occidentale. Dans la même perspective, Zuindeau (2001), Chautard et Olszak (2000), Chautard et Zuindeau, (2001) ont bien mis en évidence comment le passé industriel d'un territoire, en l'occurrence celui du bassin minier du Nord – Pas de Calais, a conduit, en marge de l'exploitation de la ressource minière, à l'apparition d'une multitude d'externalités environnementales, spécifiques à un mode d'exploitation particulier à l'œuvre sur une longue période : déstructuration du sous-sol, destruction du paysage, pollution des sols et de l'eau aux métaux lourds et autres substances toxiques, concentration importante de friches industrielles, etc. L'exploitation, ou plus précisément le mode d'exploitation de la ressource a conduit dans ce territoire industrialisé à l'apparition *ex post* d'externalités environnementales négatives. En dépit de l'arrêt de l'extraction de la matière première, le territoire garde dès lors les séquelles du mode d'exploitation passé d'un actif naturel territorialisé. Le cas du bassin minier du Nord – Pas de Calais illustre donc parfaitement comment les modes d'exploitation de ressources environnementales territorialisées peuvent influencer durablement sur la qualité des autres ressources présentes sur cet espace, aussi bien localisées que globales (sous-sol, terre, air), et donc *a fortiori* l'attractivité d'un espace. Cette thématique renvoie notamment à l'émergence des risques et des externalités en tant qu'effets de feed-back d'un environnement dégradé sur les dynamiques territoriales. Une fois de plus, nous pouvons nous référer à la littérature urbaine concernant notamment le mal-être urbain (Kovacshazy, 1996), le pourrissement des centre-ville, notamment outre-Atlantique : l'*urban blight* et les *deprived areas* (Jacquier, 2005 ; Lacour, 1978), et dès les années 1970, certains chercheurs nous mettaient en garde contre les effets de la périurbanisation sur l'environnement : « la concurrence pour le sol apparaît (...) comme un aspect particulier de la concurrence pour 'les nouvelles ressources naturelles' (...) : un problème crucial est celui de la prise en compte des déséconomies externes liées à l'utilisation et la mise en valeur de ces ressources » (Cuisset, 1975, p. 66). Ceci reste d'ailleurs valable tout autant pour les ressources environnementales que pour la qualité du cadre de vie en général. Ainsi, Mieszkowski et Mills (1993), en cherchant à expliquer les moteurs de la diffusion urbaine, évoquent l'idée

selon laquelle la généralisation du modèle de Tiebout (1956), conduirait à mettre en lumière les aspects négatifs inhérents aux places centrales en termes sociaux et fiscaux (imposition massive, qualité médiocre des biens et services publics locaux ainsi que de l'environnement urbain, tensions raciales, criminalité, congestion, bruit, pollution)¹².

D'autres auteurs ont enfin mis en lumière le rôle des usages de l'espace ou de ses ressources territorialisées sur la résurgence des risques naturels et leurs effets sur les dynamiques territoriales (Meur-Férec, Morel, 2004 ; Longuépée, 2003).

Cependant, les effets négatifs de la dégradation de l'environnement sur la dynamique territoriale ne se limitent cependant pas aux seules ressources naturelles. La raréfaction ou la dégradation de biens de club suscitent en effet une accentuation des interactions entre acteurs se partageant ces ressources environnementales communes. Une littérature abondante concernant la thématique des conflits d'usage a ainsi émergé¹³.

Les conflits d'usages ou conflits environnementaux (Caron, Torre, 2002 ; Janneaux, 2004 ; Lahaye, 2004) sont-ils révélateurs d'une dynamique territoriale et, à ce titre, on ne saurait les considérer de façon forcément négative dans la mesure où leur reconnaissance est un préalable à toute gestion intégrée (Calvo-Mendieta, 2005). Certains territoires sont particulièrement le théâtre de ces conflits, à l'instar des territoires ruraux, périurbains ou encore les territoires généreusement dotés en actifs environnementaux. Les conflits émergent alors d'une interprétation nouvelle de l'espace et ses contenus de la part des nouveaux venus, comme c'est le cas de la « campagne/cadre de vie ». Ces conflits, qui révèlent des problèmes de gestion, questionnent bien entendu les formes de régulation traditionnelles et incitent les acteurs locaux à penser des dispositifs territoriaux innovants. C'est là l'une des idées maîtresses de ce rapport que de montrer comment les politiques territoriales peuvent susciter, par le biais d'une action collective renouvelée, de nouveaux comportements, des proximités entre acteurs partageant une ressource commune et rare, au moins sur certains territoires. C'est précisément l'objet de la section suivante que d'aborder la thématique de la construction de ressources territoriales sous l'angle de l'école de la proximité.

¹² A partir d'une enquête réalisée par l'INSEE en 1997, Crenner (1998) montre que le cadre de vie est plus souvent mal perçu en ville qu'à la campagne. Les nuisances qui y sont les plus souvent évoquées concernent principalement le bruit, la pollution et le sentiment d'insécurité, et semblent directement liées à la concentration.

¹³ En témoigne notamment l'organisation d'un séminaire mensuel « conflits et territoires » à l'INA-PG en collaboration avec le CNRS et l'INRA, dont l'objectif est de « permettre d'engager la discussion sur la question des conflits liés à l'espace, et tout particulièrement sur la place des conflits dans la construction et la gouvernance des territoires ».

I.2 La constitution de nouvelles ressources territoriales : l'apport de la proximité

On vient de le voir : l'environnement n'est pas le cadre neutre dans lequel s'insèrent les activités économiques. Il ne se réduit pas non plus aux ressources nécessaires aux processus de production et aux pollutions, produits fatals de ces mêmes productions. De manière plus complexe, il constitue une variable, ou plutôt un ensemble de variables qui, sous condition de structuration et d'activation, est de nature à participer à une dynamique économique territoriale. Évidemment, le fait d'appréhender l'environnement comme dimension du développement durable accentue sensiblement cet effet de complexité. Ne sont plus seuls en cause les problèmes environnementaux et leur mode éventuel de résolution. L'environnement prend place, en lien avec d'autres facteurs, à la construction du territoire économique. Il devient difficile, sinon impossible, de le distinguer des coordinations d'acteurs s'exerçant à son endroit, dans une perspective de gestion environnementale, mais aussi, au-delà, de projet économique territorial. Voir l'environnement comme une ressource à activer, insister sur les articulations d'acteurs en lien avec l'environnement, rend propice l'utilisation d'un cadre analytique dans lequel justement de telles caractéristiques font sens et occupent même une place importante : l'École de la proximité. Les travaux de ce récent courant d'analyse économique vont servir de support théorique à l'ensemble de notre recherche. Un premier paragraphe va permettre de préciser les grandes lignes de l'École de la proximité. Puis, nous montrerons, dans quelle mesure, le domaine de l'environnement a déjà donné lieu à une application féconde des catégories de la proximité. Enfin, privilégiant ce référentiel théorique, nous analyserons le processus suivant lequel la constitution de « réseaux d'acteurs autour de l'environnement » est à même de contribuer – ou non – à un schéma, plus large, de dynamique économique territorialisée. Nos deux cas d'études traités dans les deux parties suivantes auront pour but de tester la pertinence d'une telle évolution.

1.2.1 L'école de la proximité

À la confluence de l'économie industrielle et de l'économie spatiale (Rallet, Torre, 1995), les approches en termes de proximité ont émergé au milieu des années 90¹⁴. Une date plus précise peut même être risquée : 1993, avec la sortie d'un numéro spécial de la *Revue d'économie régionale et urbaine*, intitulé « Économie de proximités » (Bellet *et al.*, 1993).

¹⁴ Pour une bibliographie du courant, présentée de manière chronologique, on se reportera à l'ouvrage de Jean-Pierre Gilly et d'André Torre (2000).

Depuis, l'intérêt suscité par ce nouveau courant d'analyse n'a cessé de croître, ce qu'atteste, par exemple, la réussite des *Journées de la Proximité*, pour la 5^e fois en 2006. À plusieurs reprises, des ouvrages de synthèse ont permis faire le point sur l'extension et l'organisation progressives de l'approche (Bellet et al., 1998 ; Gilly, Torre, 2000 ; Burmeister, Dupuy, 2003 ; Pecqueur, Zimmermann éd., 2004).

Réaction assez vigoureuse à ce qui était perçue à l'époque comme un certain ronronnement de la « science régionale », l'analyse de la proximité s'est d'abord ciblée sur la question de la distance en économie régionale. Quelles que puissent en être les sophistications mathématiques, les mesures physiques de la distance sont inaptes à rendre compte du phénomène de rapprochement-éloignement en économie. La distance métrique n'est que l'un des facteurs d'un ensemble, bien plus vaste, intégrant diverses catégories de variables, qui favorisent ou non l'accessibilité : physiques (relief, cours d'eau, etc.), infrastructurels (voies routières, ferroviaires, etc.¹⁵), de flux (demande de transport plus ou moins élevée avec à l'extrême des encombrements), voire sociales (habitudes de mobilité, phénomènes de ghettoïsation...). Il en résulte la notion de proximité géographique dont Gilly et Torre (2000, p. 12-13) donnent la définition suivante : « La proximité géographique traite de la séparation dans l'espace et des liens en termes de distance. Elle fait référence à la notion d'espace géonomique, au sens de Perroux ; renvoyant largement à la localisation des entreprises, elle intègre la dimension sociale des mécanismes économiques, où ce que l'on appelle parfois la distance fonctionnelle. En d'autres termes, la référence aux contraintes naturelles et physiques, clairement inscrite dans sa définition, n'épuise pas son contenu, qui comprend également des aspects de construit social tels que les infrastructures de transport, qui modifient les temps d'accès, ou encore les moyens financiers permettant l'utilisation de certaines technologies de communication ».

Mais la proximité peut aller jusqu'à se dissocier complètement de la distance, quand bien même celle-ci n'en serait pas réduite à son pattern physique et restituerait l'ensemble des déterminations matérielles et sociales. Un établissement peut être proche de son siège social, en dépit des éventuels milliers de kilomètres qui les séparent : leur appartenance au même groupe oblige évidemment à une certaine intensité des relations. De même, un membre de telle diaspora peut conserver des liens économiques forts avec son pays d'origine, du fait de la persistance de son attachement à la communauté native. Des liens juridiques, des rapports clients-fournisseurs ou de coopération économique, des relations communautaires, des valeurs

¹⁵ Avec de possibles effets pervers, liés à ce que l'on appelle les « effets de coupure », suivant lesquels un boulevard urbain, par exemple, peut empêcher latéralement l'accès d'un quartier à l'autre (Héran, 2000).

partagées, sont des facteurs assurant une plus ou grande proximité des hommes, et ce, de manière totalement indépendante de la proximité géographique qui les rapproche ou non. Pour désigner ces autres types de relations, l'École de la proximité parle de proximités organisationnelles, de proximités institutionnelles, et, plus récemment, de proximités organisées.

Nous reprenons ici une définition parue dans un article collectif de *Sciences de la société*, en 1999 : « [La] proximité organisationnelle (...) concerne les interactions entre acteurs (individuels et collectifs), à l'intérieur des (ou entre les) organisations (et les institutions formelles) reposant sur un cadre cognitif commun. Elle lie des acteurs participant à une activité finalisée et appartenant à un même espace de rapports : un groupe et ses filiales, l'État et les collectivités territoriales, des fédérations syndicales nationales et locales, ou un réseau d'acteurs. [La] proximité institutionnelle (...) repose, quant à elle, sur l'adhésion des acteurs à un espace commun de représentations et de règles d'action orientant les comportements collectifs. Cette proximité institutionnelle, plus ou moins forte, influe sur la mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs, et par conséquent sur l'émergence de régularités de coordinations productives localisées » (Colletis et al., 1999, p. 27-28).

L'apparente précision de ces définitions n'empêche pas de reconnaître un certain manque de stabilisation des deux notions dans la littérature. Dans l'introduction générale de leur ouvrage, J.-P. Gilly et A. Torre (2000, p. 12) ne parlent, pour leur part, que de proximité organisationnelle, mais, quand ils définissent cette catégorie, ils distinguent une « logique d'appartenance » – selon laquelle « sont proches en termes organisationnels les acteurs qui appartiennent au même espace de rapports (firme, réseau...) – et une « logique de similitude » – selon laquelle « sont proches en termes organisationnels les acteurs qui se ressemblent, c'est-à-dire qui possèdent le même espace de référence et partagent les mêmes savoirs ». Il semblerait, par conséquent, que l'on retrouve successivement la proximité organisationnelle et la proximité institutionnelle, mais non mentionnées comme telles dans leur texte.

Une autre tendance consiste à parler de proximité organisée en distinguant la logique d'appartenance et la logique de similitude, mais sans faire mention de la proximité organisationnelle et de la proximité institutionnelle (e. g. Rallet, Torre, 2004) ; une variante de cette posture consistant à faire explicitement de la proximité organisée un chapeau de la proximité organisationnelle et de la proximité institutionnelle (Pecqueur, Zimmermann, 2004).

Des hésitations sémantiques existent ainsi, celles-ci révélant, à n'en pas douter, des hésitations conceptuelles. Il est d'ailleurs possible de repérer deux conceptions au sein du courant de la proximité, deux conceptions introduisant un clivage ne se limitant pas d'ailleurs à la seule définition des catégories de la proximité. Reprenant l'analyse de Gilly et Lung (2004), on peut distinguer deux pôles : le premier d'inspiration institutionnaliste – dans lequel se situent ces deux auteurs ainsi que des chercheurs tels que Pecqueur ou Colletis –, le second de type interactionniste – avec Jean-Benoît Zimmermann comme contributeur principal –, d'autres membres du courant paraissant adopter un positionnement intermédiaire (Rallet et Torre notamment). L'approche interactionniste met l'accent sur les coopérations entre agents économiques. À ce titre, elle ne répugne nullement à s'appuyer sur les apports de la théorie des jeux. En revanche, elle est réticente à intégrer les institutions comme inputs de l'analyse. Par différence, l'approche institutionnaliste voit dans les institutions une catégorie clé de la conceptualisation et, par voie de conséquence, met en avant sans difficulté la notion de proximité institutionnelle. Compte tenu des itinéraires de recherche des économistes qui s'y rattachent, Gilly et Lung montrent même que cette vision institutionnaliste de la proximité rejoint, à bien des égards, les travaux de l'École de la Régulation appliqués au territoire et aux secteurs d'activités (Du Tertre *et al.*, 2000).

En ce qui nous concerne, dans le cadre de cette recherche, nous privilégierons plutôt une optique institutionnaliste de la proximité, avec l'adoption de la distinction proximité institutionnelle / proximité organisationnelle¹⁶. Cependant, la problématique envisagée et les caractéristiques particulières des terrains examinés rendront nécessaire, comme on pourra le voir dans les paragraphes suivants, de préciser de telle ou telle manière cette interprétation.

Une autre facette importante des approches en termes de proximité, qui sera utile dans notre propre cheminement analytique, est celle qui associe les catégories de proximité que l'on vient de voir avec les notions de ressources/actifs génériques et ressources/actifs spécifiques (Colletis, Pecqueur, 1993 ; Colletis, Pecqueur, 1995), ainsi que les trois modes de développement territorial que sont l'agglomération, la spécialisation et la spécification (Colletis *et al.*, 1999).

Partant d'une distinction williamsonienne, le caractère générique de l'actif – ou de la ressource si celle-ci n'est pas encore activée économiquement – traduit le fait que l'actif (ou la ressource) en question est susceptible d'être observée, sans exclusive, sur plusieurs espaces

¹⁶ L'emploi occasionnel de la notion de « proximité organisée » se comprenant alors comme chapeau commun aux deux catégories : institutionnelle et organisationnelle.

et/ou que l'actif (ou la ressource) pourrait être déplacée d'un territoire à l'autre, sans engendrer de coûts de transposition exorbitants. Une main-d'œuvre de faible qualification et de faible coût constitue un actif (ou une ressource) générique : l'entreprise en recherche d'un tel facteur peut viser indifféremment diverses localisations. L'actif (ou la ressource) spécifique, au contraire, suppose une certaine idiosyncrasie. C'est un caractère propre à un territoire, non observable ailleurs, en tout cas pas sous les formes qui sont les siennes sur le territoire en question, non transposable non plus sans coût élevé, et qui est facteur de dynamique économique. Une compétence singulière, fondée par exemple sur une tradition de métier, un agencement très particulier d'acteurs, conforté au fil du temps, un dispositif institutionnel original, sont à citer comme de possibles illustrations des actifs (ou ressources) spécifiques.

À ces types d'actifs et de ressources correspondent des modes de développement territoriaux. L'agglomération « se fonde sur une concentration spatiale d'activités hétérogènes, ne présentant pas *a priori* de complémentarités. Les économies externes aux entreprises, liées à des économies d'échelles dans le partage de certaines ressources, jouent un rôle important dans cette concentration des activités économiques » (Colletis *et al.*, 1999, p. 28). Une dynamique économique, qui s'appuierait sur des entreprises, en recherche de main-d'œuvre abondante et de coût faible, bénéficiant ensemble d'infrastructures efficaces, entre dans la logique de ce premier mode, et ce, d'autant plus si les entreprises sont relativement disjointes les unes des autres. Ce mode de développement s'appuie surtout sur les ressources génériques. Le rôle des facteurs spécifiques est limité. En termes de proximité, l'agglomération renvoie plutôt à la proximité géographique.

Le deuxième mode de développement territorial, la spécialisation, « se fonde sur une structure organisationnelle forte du tissu économique dominée par une activité industrielle ou un produit » (Colletis *et al.*, 1999, p. 29). L'un de nos cas d'étude, le bassin minier, est bien sûr tout à fait illustratif d'un tel schéma, si l'on se réfère à sa croissance industrielle passée, organisée autour d'une exploitation houillère et en lien avec un certain nombre d'activités complémentaires (chimie, métallurgie...). La combinaison productive spécialisée avec ses externalités technologiques peut, certes, faire figure de ressource spécifique, mais précisément il s'agit de ressources *a priori* non mobilisables pour d'autres trajectoires économiques. À l'aune des catégories de la proximité, le schéma de la spécialisation résulte d'un agencement particulier entre des proximités organisationnelles – celles qui viennent de relations productives entre établissements clients-fournisseurs – et des proximités géographiques.

Finalement, « le processus de spécification caractérise un territoire qui dispose d'un mode de coordination entre les agents économiques qui, outre les effets de la proximité organisationnelle, permet une flexibilité dans le déploiement des ressources, des activités et des compétences sans faire éclater le contexte territorial » (Colletis *et al.*, 1999, p. 30). Clairement, sont ici à l'œuvre des ressources et actifs spécifiques qui aident à conforter des combinaisons productives particulières, mais surtout stimulent « la capacité du tissu territorial à réagir face à de nouveaux problèmes productifs » (Colletis *et al.*, 1999, p. 31). Les potentialités en termes d'organisations et de dispositifs institutionnels, l'expérience née de relations pérennes entre acteurs, les compétences accumulées, permettent aux configurations productives de se redéployer sans coûts excessifs. Si la proximité géographique continue à exercer un rôle non négligeable, les proximités institutionnelles vont prendre un ascendant fort, dans les diverses formes qui sont les leurs : communauté de valeurs, confiance mutuelle, habitudes de travail en commun, routines, etc.

En définitive, la question que nous posons dans cette recherche est la suivante : les territoires économiques, plutôt caractérisés par la spécialisation – respectivement le complexe industrialo-portuaire sur Dunkerque et l'industrie houillère dans le bassin minier du Nord – Pas de Calais –, connaîtraient-ils une possible orientation vers la spécification ? Et d'emblée, cette première question est prolongée par une seconde : les politiques de l'environnement mises en œuvre contribuent-elles à cette possible évolution, notamment *via* une mobilisation et une organisation nouvelles des acteurs ?

Sur un plan théorique, il est alors logique de compléter cette approche générale de la proximité par une focalisation sur les domaines de l'environnement et du territoire, puis d'analyser plus précisément les processus de création de ressources spécifiques, au travers des réseaux d'acteurs autour de l'environnement.

1. 2. 2. Proximité et environnement

Fortement marquée par ses origines – l'économie spatiale et l'économie industrielle (Rallet, Torre, 1995) –, l'approche de la proximité a concentré une part importante de ses travaux sur des problématiques de dynamique productive dans un cadre territorial : coopérations interindustrielles, processus d'innovations, localisations d'activités, établissement de clusters, etc. Encore aujourd'hui, de telles questions dominent dans la littérature en termes de proximité.

Cependant, la généralité des outils analytiques – notamment les types de proximités – et le fait qu'*a priori* quantité de phénomènes sont influencés à la fois par la proximité géographique et par des proximités de type « organisé », invitent à éprouver la pertinence d'une telle approche à d'autres champs : parmi ceux-ci les questions environnementales (conflits, externalités, politiques, dans le domaine de l'environnement) constituent, selon nous, un des domaines d'application les plus prometteurs.

L'idée d'appliquer les catégories de la proximité à la problématique environnementale est assez récente : on la situera à la charnière des années 90 et de la décennie 2000. Les premières contributions paraissent être les suivantes : Kirat (1999) ; Papy, Torre (1999) ; Lahaye (1999) ; Letombe, Zuindeau (2001) ; Torre, Caron (2002). Depuis, le nombre d'apports a crû considérablement, notamment dans le cadre des *Journées de la Proximité*. Deux numéros thématiques récents, dans des revues, témoignent également de cet essor assez remarquable : le premier dans l'*International Journal for Sustainable Development* (Torre, Mollard, 2004), le second, dans la revue numérique *Développement durable et Territoires* (Torre, Zuindeau, 2006). Sans concurrencer les thématiques premières, la problématique de l'environnement se hisse ainsi au rang des sujets désormais bien parcourus par l'École de la Proximité. On en est même à spécifier plusieurs catégories de travaux se rattachant à ce domaine particulier (Torre, Zuindeau, 2006). Trois axes peuvent ainsi être distingués, même si, en pratique, les contributions mêlent bien souvent les aspects qui en relèvent.

Le premier axe regroupe les apports mettant l'accent sur l'influence de la proximité géographique sur la question des usages environnementaux. C'est assurément l'ensemble de travaux le plus important. L'application du cadre analytique de la proximité à l'environnement a, d'ailleurs, débuté avec ce type d'approche (Torre, Caron, 2002).

Le voisinage d'acteurs, entre eux, et vis-à-vis d'une ressource environnementale, est de nature à susciter des conflits entre ces acteurs avec pour enjeu la ressource environnementale. Le rôle de la proximité géographique tranche ici avec ce qu'on a l'habitude de voir dans la littérature « proximiste ». Alors que, le plus souvent, le caractère favorable – voire servi par une littérature « apologétique » pour reprendre l'expression de Rallet et Torre, 2004) – de la proximité est mis en avant, dans le cas présent, la proximité est « subie » (Torre, Caron, 2002). Elle se manifeste en rivalités quant à l'accès aux ressources ou est porteuse d'externalités diverses. Les illustrations d'une telle lecture de la proximité géographique comme contrainte face aux enjeux environnementaux sont très nombreuses (e. g. parmi les plus récentes Beurain, Longuépée, 2006 ; Bélis-Bergouignan, Cazals, 2006 ; Caron, Torre,

2006 ; Jeanneaux, 2006). Cependant, la distance entre protagonistes n'est pas toujours le critère le plus adapté pour juger de l'intensité du concernement. Dans le cas d'un fleuve, par exemple, le concernement peut être identique pour deux acteurs, pourtant éloignés l'un de l'autre, mais également exposés au risque de cru. Il en résulte la notion de « proximité environnementale » (Longuépée, 2003 ; Beaurain, Longuépée, 2006), qui complète celle de « proximité géographique », tout en annonçant une forme de proximité institutionnelle *via* une préoccupation partagée, éventuellement propice à la prise en charge du problème (cf. *infra*).

Si la proximité est source de difficultés, l'éloignement peut être, par là même, facteur de résolution de problème : c'est le deuxième apport possible des catégories de la proximité, et la base d'une deuxième catégorie de travaux, probablement moins fournie que la précédente. La mise à distance d'une situation de proximité subie, prenant la forme d'un éloignement géographique de la victime (l'*exit* d'Albert Hirschman) ou d'une localisation contrainte des sources d'externalités (par exemple disjonction géographique entre zones industrielles et zones résidentielles) peut constituer une voie de régulation du problème. Le fait de considérer ainsi le simple envers de la situation de proximité subie confèrera sans doute une certaine banalité au propos. Aussi, plus intéressante sans doute, est la perspective d'analyse de la proximité géographique entre le territoire du problème environnemental et le régulateur susceptible de le prendre en charge. Est bien sûr à envisager, en premier lieu, ce que justement l'on nomme, dans le domaine du droit, le « principe de proximité » et qui vise à justifier la décision au plus proche du problème (Nicourt, Girault, 2006). Mais l'efficacité et l'équité d'un tel principe s'avèrent variables selon les situations et eu égard à la considération de différents paramètres : la bonne connaissance du problème et du terrain, la capacité à adopter une décision impartiale, les coûts d'intervention... Il y a là une perspective d'analyse intéressante pour le courant de la proximité, qu'ont déjà empruntée plusieurs contributeurs (Carré *et al.*, 2006 ; Gueorguieva-Faye, 2006), et qui bien sûr pourrait bénéficier de l'apport d'analyses déjà anciennes, fondées en particulier sur le « fédéralisme fiscal » (Musgrave, 1959 ; Oates, 1972).

Le troisième ensemble de travaux a pour objet, quant à lui, l'analyse du rôle des proximités organisées vis-à-vis de la gestion du problème environnemental. Il met ainsi l'accent sur l'intensité des coopérations organisationnelles effectives et/ou l'influence de valeurs communes ou reconnaissances d'enjeux communs. L'action permise par les proximités organisées permet de faire face aux effets de la proximité subie et constitue une optique de résolution *a priori* plus large que les seules modalités d'éloignement. Les contributions tendent à se multiplier qui examinent les processus selon lesquels se

construisent ces proximités organisées, les éventuelles difficultés rencontrées, et la portée de leur mise en œuvre (Granjou, Garin, 2006 ; Marcelpoil, Boudières, 2006 ; Marcelpoil, Langlois, 2006). Dans plusieurs papiers, G. Letombe et B. Zuindeau ont cherché à relier la prégnance des proximités organisées aux caractéristiques d'incertitude dont sont porteurs les problèmes environnementaux (Letombe, Zuindeau, 2001 ; 2006 ; Zuindeau, 2005 ; 2006). Quand un problème fait apparaître un contenu en incertitude faible (perception directe du problème, non-ambiguïté sur les responsabilités, connaissance stabilisée des schèmes de causalités à l'œuvre, etc.¹⁷), il est propice à la constitution de proximités organisées fortes : les connaissances communes sont importantes, les préoccupations environnementales largement partagées au sein du corps social, les pratiques correctrices déjà éprouvées au sein des organisations, etc.¹⁸ À l'inverse, lorsque le problème se caractérise par un contenu en incertitude élevé – l'inverse des différentes caractéristiques mentionnées quelques lignes plus haut –, il donne lieu à des proximités organisées limitées : des controverses existent quant à la réalité, les causes, les conséquences, du problème. Les divergences d'intérêt s'accroissent avec une possible dénégation des responsabilités. Dès lors, en termes de politiques, les outils traditionnels de l'internalisation des effets externes (réglementation, taxation, subventions...) connaissent des difficultés sensibles d'application.

Nous pensons une telle analyse intéressante car elle trouve particulièrement à s'illustrer avec l'un des terrains de notre recherche : le bassin minier du Nord – Pas de Calais. Ce territoire, qui a connu, par le passé, une croissance industrielle intensive (extraction minière, industries lourdes liées à la mine telles que la chimie et la métallurgie), manifeste des séquelles environnementales significatives et persistantes, mais également variables quant à leurs contenus en incertitude respectifs (cf. partie III pour une présentation de cette question). En nous appuyant sur plusieurs travaux antérieurs (Letombe, Zuindeau, 2001 ; 2006 ; Zuindeau, 2005), nous reprenons, dans le présent rapport, l'hypothèse que cette diversité de problèmes environnementaux se traduit par un poids inégal des proximités organisées, débouchant sur des prises en charge variables en termes d'ancienneté et de résultats, mais conduisant aussi, pour les problèmes « à fort contenu en incertitude », à l'émergence récente de formes d'intervention publiques originales (cf. III. 1.2. *L'évolution des politiques de l'environnement*).

¹⁷ Ces caractéristiques sont à rapprocher de celles qu'Olivier Godard met en évidence pour spécifier ce qu'il appelle les « univers stabilisés » et qu'il oppose aux « univers controversés », dont les caractéristiques sont diamétralement contraires (Godard, 1993).

¹⁸ Ce type d'analyse rejoint celle de Jacques Theys (1997) qui fait, lui, référence au degré de « gouvernabilité » des problèmes environnementaux : gouvernabilité forte lorsque l'incertitude est faible (et bien sûr gouvernabilité faible lorsque l'incertitude est forte).

Le présent rapport ne se limitera pas – bien évidemment – à ces seules considérations. Il ne s’agira même que d’un point de départ. Notre objet n’est pas tant d’analyser le rôle des proximités organisées sur la gestion des problèmes environnementaux que de considérer le prolongement de ce rôle sur la dynamique territoriale elle-même.

On pourrait y voir un nouvel axe d’investigation des approches de l’environnement en termes de proximités. La gestion des problèmes environnementaux s’appuie sur des proximités organisées existantes (organisationnelles et institutionnelles) ou suscite, avec plus ou moins d’efficacité, leur construction. Mais ces proximités ne sont pas exclusivement « dédiées ». Elles paraissent pouvoir encourager d’autres finalités, non forcément de manière intentionnelle d’ailleurs. Quand les organisations se rapprochent du fait de préoccupations partagées accrues dans le domaine de l’environnement, les liens de confiance inter-organisationnels sont susceptibles de se conforter sur d’autres plans. De même, les habitudes de rencontre et de travail sont propices à un renforcement des proximités organisationnelles, à même d’être extrapolées à d’autres domaines que le seul domaine environnemental. Plus concrètement, si la gestion des problèmes environnementaux requiert la mise en réseau d’acteurs, au travers de dispositifs d’action plus ou moins originaux, on peut faire l’hypothèse que ces réseaux d’acteurs vont « servir à autre chose » que la seule résolution des problèmes environnementaux.

D’une certaine manière, une telle orientation d’analyse conduit à opérer un « bouclage » au regard des thématiques favorites du courant de la Proximité. Elle permettrait de revenir aux préoccupations habituelles des auteurs proximitistes sur les conditions explicatives des dynamiques économiques territorialisées, en mobilisant une nouvelle catégorie de facteurs : les proximités organisées construites à la faveur des politiques d’environnement. Certes, le rôle possible des politiques de l’environnement sur le développement économique territorial est connu. Il a pour canaux la stimulation d’activités en lien avec l’environnement (notamment les industries de dépollution) et la requalification du territoire. Cependant, dans l’analyse proposée, nous voudrions nous attacher aux incidences économiques de modes de coordination d’acteurs, autour de l’environnement. L’intérêt pour ces éventuels « réseaux d’acteurs environnementaux » nous invite maintenant à mieux préciser la place des acteurs dans les approches en termes de proximité.

I.2.3 Des « Réseaux d'acteurs environnementaux » à la création de ressources territoriales : une approche en termes de proximité

La création de ressources territoriales, qui peut être considérée, dans notre approche, comme l'objectif ultime de l'action publique en matière environnementale, s'opère à travers un processus dont les ressorts, assez complexes, méritent d'être mieux explicités. Ces ressorts sont le résultat de l'articulation des comportements d'acteurs, publics et privés, mis en mouvement par les différents dispositifs de politique publique qui ont été évoqués dans l'introduction et qui seront détaillés au cours de l'analyse. Ces réseaux d'acteurs, que nous appelons réseaux d'acteurs environnementaux (RAE), ne se laissent pas définir aisément : ils sont construits par les différents acteurs concernés par le domaine (acteurs publics, privés, consulaires, etc.), qui font vivre différents dispositifs (anciens ou nouveaux) liés aux politiques environnementales. Ces dispositifs eux-mêmes peuvent devenir de nouveaux acteurs – qui construisent des réseaux, ou qui viennent se greffer sur des réseaux existants – (c'est par exemple le cas pour le Centre « Création Développement d'Éco-Entreprises – CD2E – à Loos en Gohelle), ou bien rester sous forme de dispositifs purs (par exemple le PIG Metaleurop). L'objet de la recherche consiste justement à décrypter cette nébuleuse à partir des nouveaux dispositifs de politique environnementale, à en montrer la dynamique et les conséquences en termes de développement territorial, sur le terrain Dunkerquois et le Bassin Minier.

L'interprétation des résultats des deux terrains, qui sera présentée dans les parties II et III, s'appuie sur une démarche théorique commune, reposant sur les outils de la proximité, et en développant certains aspects encore peu explorés, notamment ceux qui ont trait à la question des relations entre comportements des acteurs et développement territorial appliqué au domaine environnemental.

Notre question d'origine peut, rappelons-le, se reformuler de la manière suivante : comment, à partir de deux problèmes conjoints, celui de l'environnement et du développement territorial, arriver à impulser un mode de développement territorial qui soit capable de concilier la logique environnementale et la logique de développement économique en favorisant une évolution du comportement des entreprises dans le sens souhaité, conciliant ainsi prise en compte endogène de l'environnement par les entreprises et développement territorial ?

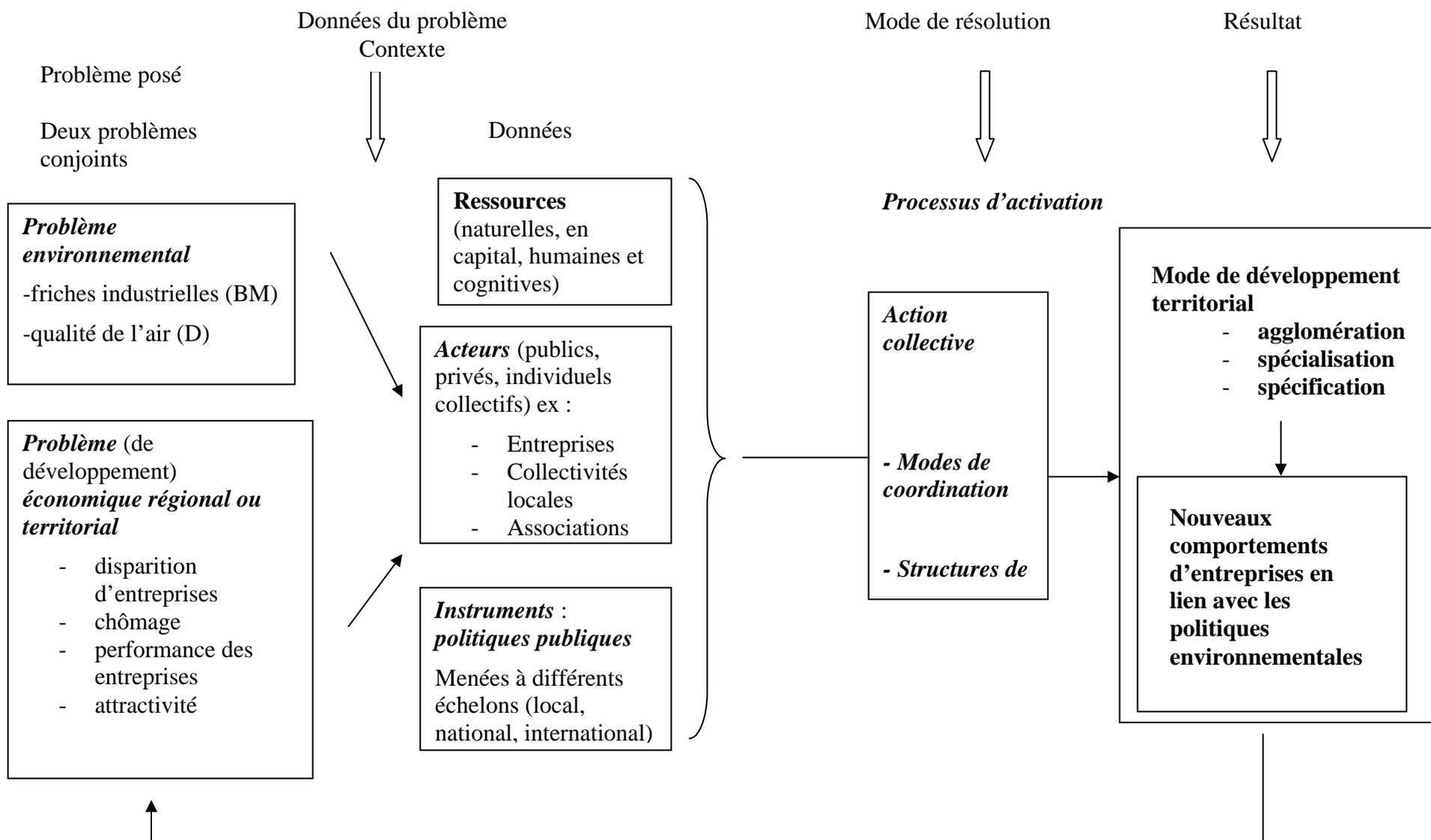
Notre démarche théorique, comme on l'a vu précédemment s'inspire des concepts fournis par l'école de la proximité. Mais elle vise aussi à en développer certains aspects et il

est nécessaire, à ce moment du rapport, de mieux expliciter l'appareillage théorique que nous allons utiliser.

La schématisation de la démarche est proposée dans le graphique qui suit. Nous partons d'un contexte constitué par deux problèmes conjoints, le problème environnemental et le problème économique. L'objectif est de mieux expliciter le processus d'activation des ressources qui, à partir des diverses ressources dont dispose le territoire, va aboutir à la formation d'un mode de développement territorial. Pour bien montrer la progression de la réflexion et la manière dont nous pensons développer les concepts analytiques, trois étapes ont été distinguées. La première concerne l'analyse du contexte qui concerne les problèmes posés, les acteurs et les instruments des politiques publiques. Le contexte est spécifique à chaque terrain et est précisé dans le premier point de la partie II pour le Dunkerquois et le premier point de la partie III pour le Bassin Minier. La seconde s'intéresse au mode de résolution du problème, ou plutôt à la construction de la solution, que nous appelons *processus d'activation des ressources*, dont il faut analyser les ressorts. C'est évidemment ce point qui constitue l'enjeu principal de notre apport. La dernière étape, enfin s'intéresse au résultat, c'est-à-dire au mode de développement territorial. Comme il a été expliqué précédemment, les auteurs de la proximité ont proposé trois modèles idéaux-typiques pour caractériser le développement territorial que nous utiliserons dans notre analyse, en essayant d'adapter la formulation à nos terrains¹⁹.

¹⁹ Cette référence au mode de développement territorial a certainement une consistance plus forte dans le cas du Bassin Minier.

Graphique 1 : Une Schématisation de la démarche du groupe PREDAT



Le cœur de notre apport consiste donc dans l'essai de compréhension du processus d'activation des ressources et de son articulation avec le développement territorial. Cependant, il serait irréaliste de vouloir détailler toutes les étapes de ce processus, très complexe. Néanmoins, les notions-clés de la démarche méritent d'être explicitées, notamment en regard des concepts empruntés au corpus de la proximité. Trois notions seront développées : le processus d'activation des ressources, la question des acteurs-clés et les modes de développement territoriaux.

Le processus d'activation des ressources

En économie, la production est assurée à l'aide de *facteurs de production* (travail, capital, facteurs naturels) qui peuvent être achetés et vendus sur un ou des marché(s). Ce sont des facteurs interchangeables (à qualité donnée). Ils constituent des *actifs génériques*, c'est-à-dire des ressources utilisables au sens marchand et donc interchangeables d'un lieu à un autre (moyennant éventuellement des coûts de mobilité). Un exemple d'actif générique est le travail non qualifié. Les actifs peuvent également être *spécifiques* c'est-à-dire liés à un usage particulier (ils deviennent non transférables ou leur transférabilité engendre 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 est ici que la combinaison résulte d'une opération plus complexe et plus qualitative, que nous appelons *processus d'activation des ressources*.

Que signifie ce terme ? Comment notre vision se positionne-t-elle par rapport à la conception habituelle de l'analyse économique ? Il est clair que, pour nous, l'opération d'activation dépasse la seule combinaison technique des facteurs de production. En particulier, 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 (notamment par l'intermédiaire des nouveaux dispositifs de politique publique proposés à l'échelon régional ou territorial) joue un rôle d'intermédiation dans la transformation des ressources (latentes) en actifs. Ce sont les ressorts de ce processus d'activation qu'il convient de mieux décoder. C'est pourquoi nous insistons, plus bas, sur la question de l'action collective, question clé dans notre analyse.

Au final, l'articulation des actions des différents acteurs (publics ou privés) contribue à construire des trajectoires de développement différenciées, évolutives et plus ou moins valorisables dans le long terme. Mais avant d'étudier les trajectoires, il convient d'abord de

repérer les acteurs majeurs de la coordination, que nous nommons, avec les auteurs de la proximité, « acteurs-clés ». Ce sont eux qui vont structurer les modes de gouvernance.

Acteurs clés et modes de gouvernance

La notion de « modes de gouvernance » (« un système d'interdépendances sociales et un système de règles voire de représentations communes générant des régularités productives localisées ») (Gilly et Perrat, 2003, p. 5) permet une première caractérisation du résultat de l'action publique. Notre propos vise à essayer de comprendre la constitution même de ces modes de gouvernance, en essayant de faire apparaître les coordinations constitutives qui donnent naissance à (pour ensuite s'appuyer sur) des réseaux d'acteurs, et au-delà des dynamiques de développement.

Les travaux de la proximité ont montré que les modes de gouvernances sont structurés autour d'acteurs-clés (privés ou publics) capables de gérer des « arrangements institutionnels » stables fondés sur des modes d'organisation et d'appropriation des ressources eux aussi stables. Les acteurs-clés qu'il s'agit donc d'identifier, constituent les éléments pivot de construction et de stabilisation des structures de gouvernance. Trois structures de gouvernance idéal-typiques ont été dégagées :

- la gouvernance privée dans laquelle dominent les acteurs privés et l'appropriation privée du surplus (organisations productives) ;
- la gouvernance privée collective dans laquelle l'acteur-clé est une institution formelle privée (chambre de commerce, syndicats professionnels) ;
- la gouvernance publique dans laquelle les institutions publiques, notamment à travers la logique de production de biens et services collectifs jouent un rôle dominant.

Bien souvent les modes de gouvernance sont de nature mixte et la recherche s'attachera le cas échéant, surtout s'ils sont émergents, à les identifier. Les nouveaux dispositifs de politique environnementale sont évidemment des points d'appui majeurs dans la constitution des réseaux et leur structuration potentielle.

Le résultat de cette alchimie (contexte + mode de résolution) est un mode de développement territorial qu'il s'agit ensuite de spécifier.

Modes de développement territoriaux

Les modes de développement peuvent être caractérisés à partir de plusieurs indicateurs, notamment ceux liés à l'activité productive. C'est ce que les travaux de la proximité ont le plus développé. Cependant, il nous paraît intéressant de mettre l'accent sur les indicateurs

plus en phase avec nos préoccupations de recherche, dépassant le cadre strict de l'organisation productive, et appréhendant, en l'occurrence, les aspects territoriaux et les modes de coordination. Corrélativement, nous souhaitons montrer le rôle tenu par la temporalité des processus, et notamment la dimension longue du temps caractéristique des processus de développement. Le tableau 1 synthétise l'ensemble des caractéristiques associées à chaque mode de développement. Le lien avec notre problématique et les éléments qui nous paraissent les plus novateurs sont plus spécifiquement développés dans les trois dernières lignes de ce tableau.

Au total, la question cruciale est donc d'essayer d'ouvrir la « boîte noire » que constitue le processus d'activation des ressources, et notamment, 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. Cette question des coordinations, qui a constitué un élément important de la construction de la problématique commune, a guidé la partie méthodologique du travail, l'objectif étant bien entendu d'arriver à élaborer une grille d'entretiens pour les deux terrains.

Tableau 1 : Caractérisation des modes de développement territoriaux

<i>Mode de développement territorial</i>	Agglomération	Spécialisation	Spécification
<i>Proximités mobilisées</i>	Géographiques	+Organisationnelles	+Institutionnelles
<i>Types d'externalités recherchées</i>	Externalités pécuniaires	+Externalités technologiques	+Externalités liées aux réseaux d'acteurs (organisation territoriale)
<i>Type d'organisation productive</i>	Multi-activité organisée sur le principe des économies d'agglomération	Mono-activité	Multi-activité ; possibilité de dépassement des contraintes d'irréversibilité
<i>Mode d'évolution</i>	Evolution liée aux contraintes marchandes : règles concurrentielles	Evolution liée aux contraintes marchandes et aux règles d'organisation du marché : rigidité productive et contrainte d'irréversibilité	Evolution liée aux contraintes marchandes, aux règles d'organisation du marché et aux différents arrangements institutionnels qui permettent une évolution des règles organisationnelles : flexibilité productive possible
<i>Type de représentation du temps</i>	Chaotique (soumission aux règles de la concurrence)	Statique Maintien de l'existant sans évolution majeure (état stationnaire)	Dynamique : évolution des processus productifs possible et nécessaire
<i>Rôle des politiques publiques</i>	Rôle instrumental (incitations)	Rôle de coordination (partenariats)	Rôle d'Intermédiation. Mobilisation d'acteurs hétérogènes

I.3 Méthodologie

Après le temps consacré à la mise au point des concepts théoriques, la phase d'élaboration de l'enquête s'est déroulée en plusieurs étapes : opérationnalisation des concepts puis élaboration des questionnaires et application à chacun des terrains.

I.3.1 Opérationnalisation des concepts

Le processus d'opérationnalisation des concepts issus de l'approche de la proximité s'est avérée être une opération délicate, d'une part, parce que la question des coordination reste encore assez peu travaillée dans ce corpus (comme d'ailleurs dans une bonne partie de l'analyse économique), et d'autre part, du fait de la difficulté à traduire des concepts relativement abstraits en questions pertinentes et compréhensibles par des acteurs de terrain non initiés, par définition, au vocabulaire utilisé. Afin de limiter les erreurs possibles sur l'interprétation des concepts, trois éléments fondamentaux concernant l'action collective et les formes de coordination ont servi de base à la réflexion (Pecqueur, Zimmermann, 2004 ; notamment l'introduction générale et le chapitre 7).

– La coordination a un caractère non symétrique et non homogène (par référence à la forme marchande concurrentielle de la coordination). Si cette hypothèse s'inscrit comme une critique de l'approche néo-classique de l'action économique (et la critique pourrait être relativisée par la lecture des travaux de Williamson sur l'opportunisme), elle n'est pas très explicite quant à la caractérisation du comportement des agents. On parle d'agents situés²⁰ et de rationalité procédurale, ce qui n'est pas assez précis, tant qu'on n'a pas cherché à qualifier plus précisément ces comportements en ce qui concerne les motivations et les formes de l'action collective.

– La proximité n'implique pas, en soi, une meilleure coordination. Il ne faut pas idéaliser les processus de coordination et les considérer comme nécessairement bénéfiques. Par exemple, le fait d'être voisin n'implique pas forcément une coordination réussie ou non conflictuelle (cf. proximité subie ou choisie et la question des conflits d'usage dans les travaux de Caron et Torre).

– La coordination suppose la mise en place de dispositifs qui définissent les conditions d'interdépendance entre agents et sur lesquels s'appuient ces derniers.

²⁰ Les agents situés construisent leurs processus de décision sur la base des informations qu'ils sont susceptibles de collecter dans leur voisinage, lequel n'est pas restreint à une proximité strictement géographique (Pecqueur, Zimmermann, 2004, p. 22)

Par conséquent, il apparaît que la première chose à étudier concerne les dispositifs formels (lois, règlements, contrats, etc.) ou informels de coordination. Il convient dans la mesure du possible de trouver des indicateurs de mesure de ces interactions : réunions, échanges formels ou informels, etc.

Mais indiquer des pointeurs de coordination ne suffit pas. Il faut construire une grille de lecture de ces coordinations. L'étape suivante a été de construire une trame générale de lecture des coordinations, pouvant servir de support au questionnaire.

La grille choisie différencie trois étapes dans l'analyse des coordinations : la caractérisation de l'action collective, la caractérisation des interactions et enfin, l'évaluation des résultats (ou résultats attendus dans le cas de dispositifs très récents).

Cette grille de lecture, qui a guidé la construction et l'analyse des grilles d'entretiens, est synthétisée dans le tableau 2.

Tableau 2 : Grille de lecture des modes de coordination

	Catégorie à étudier	Objectif de l'analyse	Repère conceptuel
Caractérisation de l'action collective	Objectif de l'action collective	Déterminer si les objectifs des différents acteurs convergent ou non	Importance des représentations dans la construction des proximités institutionnelles
	Motivation des individus	Catégoriser les motivations	La différenciation suivant la nature de l'intérêt peut aider à caractériser l'action collective
Caractérisation des interactions	Nature des interactions	Déterminer la nature des acteurs et en particulier les acteurs clés	Repérer si les interactions sont : Formelles ou informelles Marchandes ou non marchandes Intentionnelles ou non intentionnelles
	Moyen des interactions	Les moyens peuvent être un indicateur du type de relation et de la place de l'acteur dans un réseau	Indicateurs possibles : Fréquence Densité des interactions Construction éventuelle d'une échelle pour la fréquence et la densité
Évaluation des résultats	Résultats attendus	Quels sont les processus émergents	Repérage des phénomènes de diffusion, d'apprentissage
	Résultats obtenus	Raisons des difficultés des dispositifs précédents	Construction de réseaux structurants (RAE)

Une fois cette grille construite, l'étape suivante a consisté en la construction d'un questionnaire à usage de terrain.

1.3.2 Elaboration des questionnaires et application à chaque terrain

Confrontée à deux contextes territoriaux différents, chaque équipe a construit son propre questionnaire, à partir de la grille précédente, la retraduisant en six étapes :

1. Objectif général : montrer s'il existe des articulations possibles entre les politiques publiques dans le domaine de l'environnement et les comportements des entreprises susceptibles de déboucher sur des formes de coordination entre acteurs.
2. Montrer que ces articulations sont à même de déboucher sur des formes de coordination entre acteurs, dont on se propose de mesurer l'influence sur les comportements d'entreprises. La dimension « mise en réseau » doit être particulièrement analysée, en essayant de déterminer le rôle exact et l'efficacité des réseaux.
3. Observer s'il y a ou non activation de ressources à partir des dispositifs de coordination existants. Si une telle activation n'existe pas, l'objectif pourrait être de déceler les perspectives offertes par de tels dispositifs.
4. Déterminer l'espace pertinent pour le développement de ces mécanismes de coordination : s'agit-il d'un espace local, régional, supra-régional ? Déterminer les formes que peut prendre un éventuel « emboîtement » des espaces
5. Analyser la dimension temporelle des comportements, considérant tour à tour les interactions entre acteurs établies et pérennisées dans le passé, et les conceptions du temps développées par chacun des acteurs, notamment à travers leur projection dans l'avenir.
6. Analyser l'impact des mises en coordination sur les performances d'entreprises (localisation, développement, emploi) et le développement territorial.

Chaque équipe a ensuite rédigé un questionnaire à destination des interlocuteurs retenus (entreprises, élus, acteurs consulaires, institutions).

– Dans le cas du Dunkerquois, le choix méthodologique s'est porté sur deux thématiques, ayant l'une et l'autre (et pour des raisons différentes) une forte résonance sur le territoire : la qualité de l'air et l'écologie industrielle. Une entrée par dispositif territorialisé a été privilégiée, en distinguant ceux qui fonctionnent déjà depuis plusieurs années (Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles – SPPPI – l'association Ecopal dans le domaine de l'écologie industrielle) de ceux qui ont récemment vu le jour et pour lesquels les habitudes de travail en commun des acteurs membres sont encore simplement émergentes (Pôle de compétences Dunkerque Technologies, Centre de recherches Ireni).

Sur le terrain, la démarche méthodologique a conduit tout d'abord à analyser les documents contractuels réalisés par les acteurs du territoire, et consacrés intégralement ou partiellement aux domaines étudiés (charte pour l'environnement, schéma d'environnement industriel, contrats d'agglomération...). Ensuite, l'analyse a porté sur les comptes-rendus des séances de la commission « Air, bruits, odeurs » du SPPPI depuis 1998. Enfin, les acteurs les plus représentatifs des dispositifs étudiés ont été interrogés.

– Dans le cas du Bassin Minier, trois entrées complémentaires ont été retenues pour l'analyse de terrain : la première concerne *les dispositifs institutionnels innovants* (Mission bassin minier, Association Bassin minier Unesco 2005, CLIS²¹ Métaleurop, Projet de Reconquête Environnementale (PRE) lié au PIG Metaleurop, Centre Création Développement des Éco-Entreprises – CD2E –, Pôle de Compétences « Sites et Sédiments Pollués » Nord – Pas de Calais), la seconde concerne *trois sites spécifiques* sélectionnés pour leur caractère emblématique (Site du 11/19 de Loos-en-Gohelle, Plateforme logistique Delta 3 de Dourges, zone polluée de Metaleurop-Nord) et la troisième concerne *des entreprises « témoins »* situées dans une zone d'activité proche des sites retenus, concernées ou non par les questions environnementales.

Au total, environ 25 entretiens ont été réalisés dans le Bassin minier et 22 dans le Dunkerquois (voir annexes pour des informations complémentaires sur les questionnaires et les entretiens).

Les résultats de chaque terrain vont maintenant être détaillés : la partie II sera consacrée au terrain Dunkerquois, alors que la partie III portera sur le Bassin minier.

²¹ Commission locale d'information et de surveillance.

Deuxième partie

L'institutionnalisation d'une dynamique collective de création de ressources sur l'agglomération dunkerquoise

Dans la première partie de ce rapport nous avons, en mobilisant notamment le corpus théorique de la proximité, identifié les fondements d'une approche territoriale des interactions possibles entre politiques publiques et comportements d'entreprises sur la question de l'intégration des contraintes environnementales. De ce travail préalable s'est dégagée la notion de réseaux d'acteurs environnementaux qui offre une clé de lecture des effets de l'évolution des politiques publiques de l'environnement sur le développement territorial et sur l'intégration par les firmes des contraintes environnementales.

Dans cette deuxième partie, nous tentons maintenant d'appréhender l'évolution des comportements d'acteurs sur le territoire dunkerquois concernant les politiques publiques de l'environnement à l'aune de cette grille théorique définie précédemment.

Ce territoire est intéressant à plus d'un titre. En premier lieu, il s'agit d'un territoire « littoral » fortement industrialisé depuis de nombreuses années et assez densément peuplé. La problématique environnementale s'y pose donc avec une réelle acuité, notamment à travers la question de la conciliation du développement de l'industrie et de la qualité de l'environnement. En deuxième lieu, les politiques locales menées dans le domaine de l'environnement y sont déjà assez anciennes, notamment sur la question de la pollution atmosphérique et de la qualité de l'air. Enfin, il existe de toute évidence une « tradition » de coopération entre les acteurs, qui s'exprime dans différents domaines touchant au développement du territoire.

Nous avons fait le choix de focaliser notre analyse sur deux domaines spécifiques intervenant dans le champ très large des liens entre économie et environnement. Nous avons retenu tout d'abord la thématique de la pollution atmosphérique occasionnée par l'activité

industrielle, en raison de sa très forte prégnance sur le territoire et de l'ancienneté des politiques et des dispositifs d'acteurs s'y rapportant. En outre, ce choix a également été motivé par une volonté manifeste des acteurs du territoire de poursuivre cette démarche d'action collective dans ce domaine avec la création d'un centre de recherche en environnement industriel ayant précisément pour thématique principale la qualité de l'air. Nous avons ensuite retenu la question de l'écologie industrielle, à la fois parce qu'il s'agit d'une expérience qui, sans être unique en France, reste néanmoins assez peu répandue, et parce qu'elle renvoie à un mode de gouvernance essentiellement impulsé par des entreprises, à la différence du dispositif mis en place sur la question de la qualité de l'air.

Notre hypothèse de travail est ici que la mise en place de dispositifs territorialisés d'action collective, qui s'appuie sur l'existence et le renouvellement de réseaux d'acteurs environnementaux, contribue de façon notable au développement territorial, en particulier à travers un renforcement de son attractivité économique, et à l'intégration des contraintes environnementales par les firmes, à la fois par la diffusion des valeurs environnementales à laquelle elle participe, et par celle des informations et connaissances qu'elle facilite.

Dans un premier temps (1), nous rappelons les points forts de l'évolution des politiques environnementales sur le territoire dunkerquois, en insistant plus particulièrement sur les liens qui unissent ces politiques à l'évolution du tissu économique local. L'examen de cette évolution fait apparaître une longue période de croissance économique du territoire réalisée aux dépens de toute préoccupation écologique (1.1), et une volonté marquée des acteurs du territoire d'associer la diversification du tissu économique à une politique d'amélioration de la qualité environnementale (1.2). Cette évolution est notamment caractérisée par l'émergence de dispositifs territorialisés d'action collective, dont nous présentons les caractéristiques principales (1.3).

Dans un second temps, nous analysons les comportements d'acteurs contribuant, de notre point de vue, à la mise en place de mécanismes de création de ressources spécifiques dans les domaines de la qualité de l'air et de l'écologie industrielle (2). Pour cela, nous tentons tout d'abord d'identifier les objectifs et les effets du processus de concertation au sein du SPPPI sur la question de la qualité de l'air (2.1). Puis, nous tentons de définir les termes de l'évolution des modalités de participation des entreprises aux dispositifs territorialisés touchant directement à la dynamique économique du territoire (2.2).

II.1. Les politiques environnementales au sein de l'agglomération dunkerquoise

II.1.1 Un développement industriel d'après-guerre aux dépens de la qualité environnementale

De la fin des années 1950 au début des années 70, le développement économique du bassin d'emploi dunkerquois s'est appuyé de manière concomitante sur la croissance de l'activité portuaire et sur la montée en puissance de l'activité sidérurgique. L'installation à la fin des années 50 de l'entreprise sidérurgique USINOR marque en effet le début d'une spécialisation du territoire dans la métallurgie, et la mise en place d'un processus de reconquête par le Port de Dunkerque de sa position de « grand port de commerce » français qu'il avait avant-guerre²². Durant cette période, l'activité économique du territoire va progressivement se structurer autour du secteur de la métallurgie, selon les principes décrits en son temps par F. Perroux, de la théorie de la croissance polarisée²³ : le développement de l'industrie dominante par ses effets induits sur le tissu économique local a alimenté une dynamique de création d'emplois permettant au territoire de participer à la dynamique de croissance économique dont a bénéficié l'ensemble de l'économie française au cours de cette période. On notera toutefois qu'un certain nombre de travaux ont mis en lumière la particularité de la croissance économique du bassin d'emploi dunkerquois. Les effets en amont de l'entreprise sidérurgique sont restés relativement limités (hormis le trafic portuaire), la sidérurgie étant une industrie de transformation de matières premières²⁴. En aval, outre les entreprises du secteur²⁵, la croissance de la production sidérurgique a surtout bénéficié au développement de l'activité portuaire (trafic de minerai et de produits semi-finis), à celui de l'activité de construction navale, et enfin à celui du secteur de la construction mécanique. A partir de 1962, l'activité portuaire a ainsi sensiblement évolué, la part des trafics généraux diminuant régulièrement au

²² Les travaux d'aménagement du port entamés à partir de 1880 ont en effet permis l'expansion régulière du trafic, jusqu'à en faire en 1939 le troisième port de commerce français (sucres, céréales, bois, fibres textiles...). En outre, dès la fin du 19^{ème} siècle, Dunkerque dispose d'une activité de construction navale conséquente. Après-guerre, il n'y a véritablement plus que trois entreprises en dehors des chantiers navals : Lesieur, la Raffinerie BP, l'Usine des Dunes (acières spéciaux).

²³ F. Perroux (1955).

²⁴ Il faut néanmoins citer l'implantation d'une centrale thermique EDF et celle de l'usine Air Liquide.

²⁵ Il faut souligner l'implantation à Mardick, près de Dunkerque, la fin des années 60 d'une deuxième unité de production, très liée à la première, mais spécialisée dans la production d'acier à froid.

profit des trafics liés à l'activité industrielle du territoire, contribuant ainsi à créer un ensemble industrialo-portuaire²⁶. L'essor de la construction mécanique s'explique en grande partie par l'évolution technologique permanente de la firme dominante et par l'importance dans ce secteur de la maintenance industrielle (forte activité de sous-traitance entre Usinor et ce secteur). Le reste du tissu économique, industrie et tertiaire, n'a au total que très faiblement profité de la dynamique de croissance économique induite par l'émergence de cette activité dominante : de manière tout à fait significative, il faut constater que l'essentiel des emplois créés sur cette période l'a été dans le secteur de la sidérurgie-métallurgie et, au surplus, au sein même de la firme Usinor.²⁷ En outre, une bonne partie des recrutements s'est effectuée dans un premier temps par le biais d'un transfert de main-d'œuvre des entreprises du bassin d'emploi vers Usinor, puis à partir de 1968 par un appel massif aux migrations alternantes régionales et à la main-d'œuvre étrangère.

L'explosion de l'activité sidérurgique n'a pas été sans conséquence sur le développement urbain et l'aménagement du territoire pendant cette période. De ce point de vue, on le sait, les bouleversements ont été très importants. On mentionnera simplement l'urbanisation accélérée de la première moitié des années 70, essentiellement sous forme de logements collectifs, et le développement plus rapide de l'urbanisation à l'ouest de l'agglomération dunkerquoise, parallèlement à l'extension de l'activité industrielle (zone industrielle des Deux Synthés), au détriment de la partie est et du centre ville, ce dernier n'ayant fait l'objet d'aucune action d'aménagement avant le projet Neptune des années 80. Il faut souligner également l'extension progressive de la zone industrialo-portuaire vers l'ouest, au fil des implantations d'entreprises et de l'extension du port destinée à faciliter l'accueil des navires de gros tonnages. Cette extension du port s'est réalisée en deux étapes : modernisation du « Port Est », tout d'abord, puis à partir de 1965, le prolongement vers l'ouest, en empiétant sur la mer et le littoral (avant port ouest). L'ampleur des travaux liés à l'installation d'Usinor fut telle que le paysage côtier en a été totalement bouleversé : les très importants investissements d'infrastructure ont sensiblement modifié la configuration de cette partie du

²⁶ Pour une analyse de l'impact de l'activité portuaire sur l'économie locale de cette période, voir B. Delebecque (1982).

²⁷ Entre 1962 et 1975, le secteur de la sidérurgie sur Dunkerque a ainsi augmenté de 12500 emplois (de 17% des emplois du bassin à 44% en 1975). Pour la seule Usinor, les effectifs sont passés de 500 emplois en 1962 à 11000 en 1975. Entre 1962 et 1975, le nombre d'emplois industriels a crû de 70%, alors qu'il baissait de 8% dans le même temps dans l'ensemble de la Région NPDC. Il faut noter toutefois deux caractéristiques fortes de l'évolution de l'emploi dans la deuxième moitié du vingtième siècle au sein du secteur : une chute régulière des effectifs au fur et à mesure des progrès technologiques ; une très forte proportion (90%) d'emplois masculins (JM Perret, 1978 ; P. Nouveau, 1981).

territoire, le plus souvent dans l'indifférence totale à l'égard des séquelles environnementales possibles. Il faut noter enfin l'influence décisive de l'implantation de la sidérurgie sur le développement des infrastructures routières et ferroviaires, dans une optique de désenclavement du territoire.

Si l'explosion de la consommation nationale et mondiale de produits sidérurgiques a pu entretenir l'illusion pendant un temps d'un développement économique continu du territoire, la crise des années 70 a eut tôt fait de révéler les limites d'un développement fondé exclusivement sur une entreprise dominante.

En premier lieu, l'extrême fragilité du territoire, consécutive à sa très forte dépendance vis à vis d'une firme unique, est apparue en plein jour avec la destruction massive d'emplois dès la fin des années 70, la chute de l'activité portuaire, et la disparition pure et simple de l'activité des Chantiers Navals (1987) après une longue période d'agonie. Au surplus cette fragilité économique a mis en lumière la dépendance du développement économique du territoire à l'égard de décisions politiques et économiques prises par des acteurs situés en dehors du territoire (décisions d'implantation de la sidérurgie, suppressions d'emplois avec la crise, fermeture des chantiers navals...), laissant apparaître clairement le constat que les acteurs locaux ne maîtrisaient pas, loin s'en faut, le développement économique du territoire. En second lieu, la spécialisation du territoire dunkerquois dans l'activité portuaire et l'activité sidérurgique, outre ses effets induits limités, s'est construite, selon des principes bien mis en évidence par la théorie de la division spatiale du travail, sur la création d'emplois de fabrication, exigeant des compétences et qualifications peu élevées, et maintenant donc en dehors du territoire les activités de recherche, de conception, d'administration, et de marketing. En d'autres termes, il s'est agi pour l'entreprise dominante de bénéficier par cette localisation en bord de mer d'une proximité aux infrastructures portuaires et d'une main-d'œuvre disponible et bon marché. La quasi-stagnation des niveaux de diplômes et de qualification jusqu'au début des années 80, date d'implantation de l'Université du Littoral, ainsi que l'absence d'un tertiaire supérieur, attestent de ce faible intérêt du tissu économique local pour une main-d'œuvre qualifiée²⁸.

²⁸ L'évolution du tertiaire sur le bassin d'emploi est tout à fait significative de ce phénomène. Même si globalement, entre 1962 et 1980, la tertiarisation y a été de même ampleur que dans l'ensemble de la région, elle s'est réalisée essentiellement au profit du transport et de la logistique et des services portuaires (administration, services aux navires, traitement des marchandises), et au détriment des services publics et privés : en 1980, les services de la santé, de l'éducation et les services aux entreprises sont encore largement sous-représentés au sein du bassin d'emploi, malgré un rattrapage à partir des années 75. Ce constat est à relier bien sûr à la faiblesse des revenus des ménages et au sous-emploi féminin (P. Nouveau, 1981).

Au total, la spécialisation s'est donc cantonnée dans les activités de fabrication, sans liens véritables avec les organismes de formation initiale ou continue, et sans s'appuyer en outre sur des liens entre acteurs économiques et acteurs institutionnels.

Les années 80 ont été marquées par la disparition des chantiers navals et la poursuite de la chute des effectifs dans la sidérurgie. Pour satisfaire aux objectifs d'une importante politique de reconversion industrielle (classement du territoire en « Pôle de conversion », programmes européens liés à l'éligibilité à l'objectif 2 ou à des PIC, création de zones franches défiscalisées entre 1987 et 1992), les acteurs du territoire se sont engagés dans un processus de diversification du tissu économique, avec l'objectif de privilégier les emplois industriels à haute valeur ajoutée. Après une longue période de déclin de l'emploi, les nouvelles implantations vont ainsi se multiplier, contribuant à l'émergence de plusieurs pôles d'activités : pôle énergie (raffineries, terminal gazier, centrale nucléaire, cogénération et énergies renouvelables), pôle maintenance industrielle, pôle pétrochimie, industrie pharmaceutique et plasturgie, pôle agroalimentaire, en plus de la sidérurgie toujours très présente en dépit des chutes d'effectifs et d'une concurrence locale de l'activité de production d'aluminium. Plusieurs grandes entreprises de notoriété internationale vont ainsi s'implanter sur le territoire. Cette période aura également été marquée par le rattrapage en emplois tertiaires, même si l'agglomération est encore aujourd'hui sous-représentée en emplois relevant du tertiaire supérieur, et par le développement significatif des organismes de formation (centres d'apprentissage, formation initiale, formation continue). Enfin, on notera, après le creux constaté dans les années 80, un retour à la croissance du trafic portuaire, soutenue par le mouvement de diversification du tissu économique²⁹.

Tableau 3 : Principales filières industrielles au 31 décembre 2000

Filière industrielle	Entreprises concernées	Emplois concernés
Energie	9 entreprises	2 545
Sidérurgie	9 entreprises	7 143
Métallurgie	261 entreprises	7 248
BTP	388 entreprises	5 524
Chimie Parachimie	31 entreprises	1 747
agroalimentaire	47 entreprises	1 704

Source : Ville de Dunkerque (<http://www.ville-dunkerque.fr>)

²⁹ Avec un trafic s'élevant à près de 51 millions de tonnes en 2004, le PAD se situe à la troisième place des ports de commerce français.

L'intérêt porté à partir des années 80 par les acteurs locaux à la qualité environnementale du territoire est consubstantiel de cet effort fourni en direction de la diversification du tissu économique. L'un et l'autre participent en effet de la réappropriation par les acteurs locaux de la maîtrise du développement économique, dans un contexte de mondialisation croissante, et de l'amélioration de l'attractivité du territoire.

II.1.2 L'évolution de la politique d'environnement : qualité environnementale et maîtrise du développement économique

Les politiques environnementales engagées dès la deuxième moitié des années 70 au sein de l'agglomération dunkerquoise doivent se comprendre comme une double réponse à une demande sociale locale d'amélioration de la qualité environnementale sur le territoire et à une volonté locale de poser les bases d'une nouvelle dynamique de création d'emplois industriels et tertiaires susceptible de porter la croissance économique du territoire.

Dans un contexte d'approfondissement de la crise économique et sociale locale, les actions locales en faveur de la qualité environnementale vont ainsi se multiplier, dans plusieurs directions. A ce titre, il faut souligner l'investissement significatif de la Communauté Urbaine de Dunkerque dans le domaine de l'écologie urbaine dès la fin des années 70. A titre d'exemple, on notera les orientations tracées dans le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (1974) dans un certain nombre de domaines : conservation des espaces naturels côtiers (classement des dunes de l'est dunkerquois), création de grands espaces verts au sein de la CUD (coulées vertes)... Ces premières actions furent relayées au sein des travaux du groupe « environnement » de la Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme³⁰. C'est au sein de ce groupe qu'est né notamment le constat de la nécessité d'intervenir dans le domaine de la qualité de l'air, sous la pression croissante des associations qui s'inquiétaient alors de la pollution existante et de son augmentation probable avec l'arrivée de nouvelles entreprises polluantes (Total en 1974, Lafarge en 1975, Copenor en 1978). Ces associations de défense de l'environnement vont d'ailleurs se regrouper à cette époque pour constituer l'Adelfa, devenue depuis un partenaire incontournable des travaux menés par les instances institutionnelles dans le domaine de l'environnement. A cette époque, est également créé le Secadu (syndicat d'études Calais-Dunkerque) qui allait lui-même prendre en charge l'examen

³⁰ CLAU, instance partenariale de mise en œuvre du SDAU. Pour un historique du contexte institutionnel de l'évolution d'Opal'air, voir F. Nave (2002).

de grands problèmes environnementaux (rejets en mer de boues blanches, par exemple). Le début des années 1980 est marqué par de nombreuses actions en direction de l'amélioration de la qualité de vie³¹ : paysagement d'entrées de villes, extension de la trame verte, développement de la pédagogie environnementale, parallèlement à l'entrée progressive en service de la Centrale nucléaire de Gravelines.

La qualité de l'air et, sa traduction sous la forme d'une lutte contre la pollution atmosphérique d'origine industrielle, constituent sans conteste l'un des domaines majeurs d'intervention des acteurs publics du territoire. C'est dans ce domaine notamment que l'on a constaté sur le territoire une évolution du sentiment des populations à l'égard de la dégradation de l'environnement. Perçue jusqu'à présent comme la contrepartie inévitable de la création et du maintien des emplois, la qualité environnementale du territoire, notamment dans le domaine de l'air, est progressivement devenue une revendication à part entière des habitants de l'agglomération, exprimant ainsi une demande pour l'amélioration de la qualité de vie.

L'apparition en 1977 d'un système de mesure de la qualité de l'air sur le bassin d'emploi dunkerquois (L'AREMAD, Association pour la mise en oeuvre du réseau d'étude, de mesure et d'alarme pour la prévention de la pollution atmosphérique dans la région de Dunkerque) représente une première réponse aux revendications sociales en faveur d'une meilleure qualité de vie. Ce réseau sera élargi en 1986 à la zone de Calais, pour constituer l'AREMADEC, puis à l'ensemble du littoral en 1998 avec le réseau Opal'air. Ce dernier sera intégré à la fédération Atmo en 2004³² (cf graphique n°2). Ce système de mesure va progressivement s'imposer comme un acteur incontournable dans les politiques publiques locales menées dans le domaine de la qualité de l'air³³.

³¹ Cette amélioration est concomitante de la mise en oeuvre de la politique de la ville sur le territoire avec le DSQ puis le DSU.

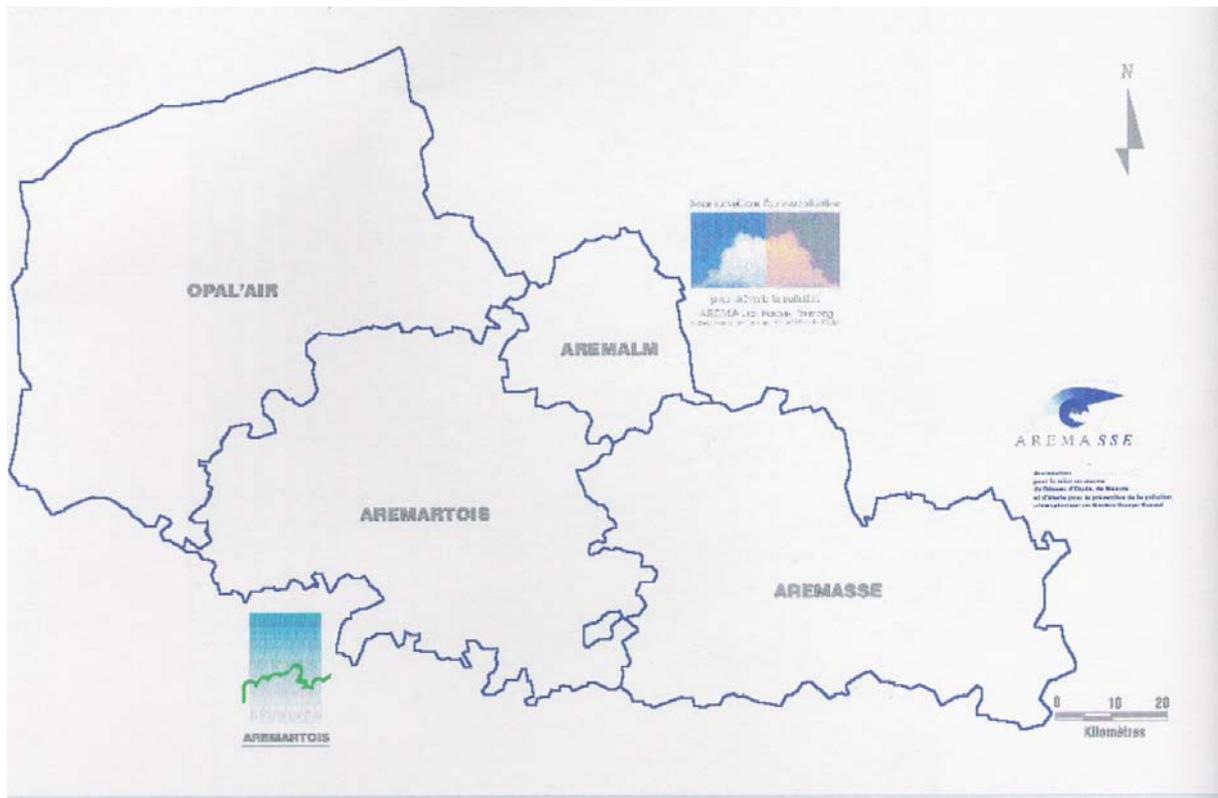
³² Le réseau Opal'air est une association de loi 1901. Il a le statut d'Association agréée de surveillance de la qualité de l'air (AASQA). Il couvre cinq arrondissements sur deux départements : Dunkerque, Saint-Omer, Calais, Boulogne/mer, Montreuil/mer. Depuis février 2004, le réseau a intégré la fédération ATMO, et constitue avec trois autres réseaux de surveillance de la qualité de l'air le réseau Atmo Nord Pas de Calais. Opal'air est constitué d'un bureau dont les membres sont répartis entre quatre collèges aux pouvoirs égaux : l'Etat et ses services ; les collectivités territoriales ; les milieux économiques (organisations professionnelles et entreprises) ; les associations de protection de l'environnement et des consommateurs, et les personnes qualifiées.

³³ Les principales missions du réseau sont :

- mesure et surveillance de la qualité de l'air ;
- information du public et des acteurs locaux
- mise en oeuvre des procédures d'alerte en cas de pollution
- études en matière de pollution atmosphérique.

Pour mener à bien ces missions, le réseau dispose d'une vingtaine de stations de mesure au sein de l'agglomération dunkerquoise, sur des sites choisis selon leurs caractéristiques et selon les types de polluants que l'on y rencontre. Opal'air établit quotidiennement l'indice Atmo (indice de qualité globale mesuré sur quatre polluants indicateurs : SO₂, NO₂, O₃, poussières en suspension) et établit une surveillance non réglementaire sur d'autres types de polluants. En outre, Opal'air est impliqué dans les différentes Commissions de Liaison et d'Information industrielles (CLI) du territoire (Sollac, Centrale Nucléaire EDF, Aluminium Dunkerque).

Sur le plan institutionnel, c'est au tournant des années 80 et 90 qu'émerge véritablement l'idée d'une intégration des politiques locales en faveur de l'environnement dans une stratégie collective visant à associer la maîtrise du développement économique à la restauration de la qualité environnementale du territoire.



Graphique n°2 : **Zone de compétences des réseaux régionaux**

<http://www.nord-pas-de-calais.drire.gouv.fr/environnement/PRQA/Prqa21.pdf>

C'est dans le cadre d'un certain nombre de documents produits collectivement³⁴ que va progressivement s'institutionnaliser cette démarche. Plus précisément, c'est autour de la notion d' « environnement industriel » que cette stratégie collective va prendre corps.

C'est d'abord dans la « Charte pour la qualité de l'environnement » qu'est mobilisée pour la première fois cette notion d'environnement industriel dans le discours local.

³⁴On citera par exemple :

- La Charte pour la qualité de l'environnement, Dunkerque, 1990 (reproduite dans le Livre Blanc de l'environnement, Communauté Urbaine de Dunkerque, 1994)
- Les Projet d'agglomération et Contrat d'agglomération, Communauté Urbaine de Dunkerque, 1991
- Le Schéma d'environnement industriel, Communauté Urbaine de Dunkerque, Chambre de Commerce et d'Industrie de Dunkerque, Port Autonome de Dunkerque, 1993
- Le Contrat d'agglomération, Communauté Urbaine de Dunkerque, 1994
- Le Contrat d'agglomération 2000-2006.

L'élaboration de ce document date de 1990, bien avant donc que ne se développent au niveau national les « Chartes pour l'environnement » (1992), avec un objectif assez proche de celui relatif à ces chartes : dégager les principes d'une négociation collective locale sur la prise en compte des contraintes environnementales. Le document posait ainsi à la fois la nécessité de considérer le lien irréductible entre l'environnement et le développement économique, en écartant l'idée de compensation, et le caractère central du partenariat entre les acteurs concernés par cette articulation. Il définissait également les thèmes de réflexion et d'actions couverts, à savoir « la lutte contre les pollutions et nuisances, la gestion et l'élimination des déchets, la protection et la mise en valeur des milieux naturels et paysages, l'amélioration du cadre de vie industriel, rural et urbain, la prise en compte du risque technologique » (Charte, 1990). Les acteurs locaux, y compris les entreprises (celles-ci étant pourtant peu réceptives à ce type de contraintes), choisissaient ainsi de se fixer des règles relativement à la prise en compte des contraintes environnementales et à la qualité de vie. Cela se traduira par exemple par la fixation de seuils *maxima* de pollution de l'air par les entreprises³⁵.

Le processus collectif de construction du sens de la notion franchit un pas supplémentaire avec son intégration dans le « Projet d'agglomération » (PJA) de 1991 et son positionnement par rapport à une politique générale de territoire. Deux précisions sont apportées dans ce document : l'une tenant à la définition du contenu de l'articulation entre le développement économique et le respect des contraintes environnementales ; l'autre tenant à la dimension opérationnelle de la notion.

En premier lieu, la notion d'environnement industriel est mobilisée comme élément structurant au service d'une reconquête par les acteurs locaux de la maîtrise du développement économique, en associant cette reconquête à l'évolution vers la « qualité » du développement : « *la capacité à promouvoir un développement industriel maîtrisé* » est ainsi consubstantielle d'une politique qui « *donne à la qualité sa place qu'elle n'a pas toujours eue par le passé, où le contexte privilégiait un développement quantitatif.* » (PJA, 1991). Dunkerque se veut à la fois une ville industrielle s'appuyant notamment sur son activité portuaire et sur un tissu économique diversifié, et une « *ville visant un développement plus*

³⁵ A partir de cette date, industriels et acteurs publics vont ainsi s'engager dans des plans quinquennaux de réduction de la pollution atmosphérique (sur certains types de polluants), qui seront globalement respectés, même s'ils seront jugés insuffisants par les habitants de l'agglomération (*cf infra*.)

qualitatif que quantitatif», ce qui suppose notamment une maîtrise des facteurs de l'amélioration de la qualité de vie.

Mais l'intérêt du document se situe également dans la réflexion sur les conditions d'une mise en opérations qu'il propose, notamment à partir de la distinction entre la notion d'*aménagement industriel* et celle d'*environnement industriel*.

La première s'inscrit dans une volonté d'améliorer l'attractivité du territoire dans le cadre d'une stratégie de prospection et d'accueil des entreprises, appréhendée ici uniquement sous l'angle de la localisation : il s'agit de donner une cohérence à la recherche d'entreprises pouvant s'installer sur le territoire (diversification des secteurs d'activité, équilibre grandes entreprises/PME, répartition harmonieuse des entreprises sur le territoire). Cela signifie à la fois une politique portant sur les caractéristiques du tissu économique et une politique de fixation des procédures afférentes à la localisation des activités, en liaison directe avec les contraintes liées au respect de l'environnement. La notion renvoie donc à une répartition foncière satisfaisant les intérêts des différents acteurs, en vue de l'obtention d'une certaine cohérence territoriale, tant d'un point de vue quantitatif (zonage) que qualitatif (image, architecture...).

La seconde s'inscrit dans une perspective dynamique d'institutionnalisation des rapports entre les acteurs sur cette question du respect de l'environnement, comme l'indique la référence à la « création d'une technopôle de l'environnement ». Au delà d'un indéniable positionnement marketing, cette référence renvoie également à une réelle volonté de définir les modalités d'un renforcement des relations entre les acteurs, portant tout autant sur les conditions d'engagement des acteurs locaux pour le respect de l'environnement (charte de qualité sur les droits et devoirs de chacun) que sur la mise en place d'une dynamique d'échanges entre les acteurs du secteur de l'environnement (structure de recherche et de transfert de technologie³⁶, ouvertures de formations dans le domaine de l'environnement, constitution d'un tissu d'entreprises travaillant dans le domaine de l'environnement).

La première étape dans la mobilisation de la notion d'*environnement industriel* repose donc sur une distinction nette entre la dimension de localisation et une approche de la combinaison du développement économique et de l'environnement, qui participent néanmoins, l'une et l'autre, d'une même volonté d'inscrire la prise en compte des contraintes

³⁶ C'est dans cet esprit que sera créé à cette époque le CREID (Centre de Recherche en Environnement Industriel), structure destinée à réaliser l'interface entre les laboratoires de recherche et les industriels.

environnementales dans la négociation collective. La dimension localisation renvoie plus précisément à l'attractivité du territoire en tant qu'instrument de mise en cohérence des choix d'implantation, donc de répartition spatiale des activités économiques. La dimension *environnement industriel*, quant à elle, renvoie davantage aux modalités de lutte contre la pollution dans l'optique de la constitution d'une ressource, à partir de diverses formes de partenariat (contractualisation dans le domaine de la fixation des droits et devoirs, institutionnalisation des rapports entre les acteurs par le biais du transfert de technologie). Par rapport à l'*aménagement industriel*, l'*environnement industriel* est ainsi défini comme un domaine dans lequel pourrait s'exprimer en permanence une combinaison évolutive des rapports entre les acteurs concernés, sur les bases d'une véritable dynamique de coopération et de concertation.

On peut considérer que le processus de construction du sens de la notion d'*environnement industriel* par les acteurs locaux s'achève avec l'élaboration en 1993 du « Schéma d'environnement industriel ». Entre 1991 et 1993, le processus de gestation de la notion s'est poursuivi, comme en témoigne l'évolution sémantique observée entre la référence au « schéma d'aménagement industriel » présente dans le Projet d'agglomération de 1991, celle de « schéma industriel de l'agglomération » dans le Contrat d'Agglomération de 1991, et le « schéma d'environnement industriel » effectivement réalisé. Ce dernier consacre les trois objectifs fixés au début du processus de mobilisation de la notion : s'attacher à la définition du contenu de l'articulation entre le développement économique et le respect de l'environnement ; définir les conditions d'une institutionnalisation des rapports entre les acteurs ; et réfléchir à la mise en opérations.

Le document réaffirme la prééminence de l'industrie au sein du tissu économique local et de sa dynamique, et affirme explicitement que le développement économique s'articule à une « stratégie locale de l'environnement », présentée comme l'un des axes du développement industriel, et constituée de trois dimensions principales :

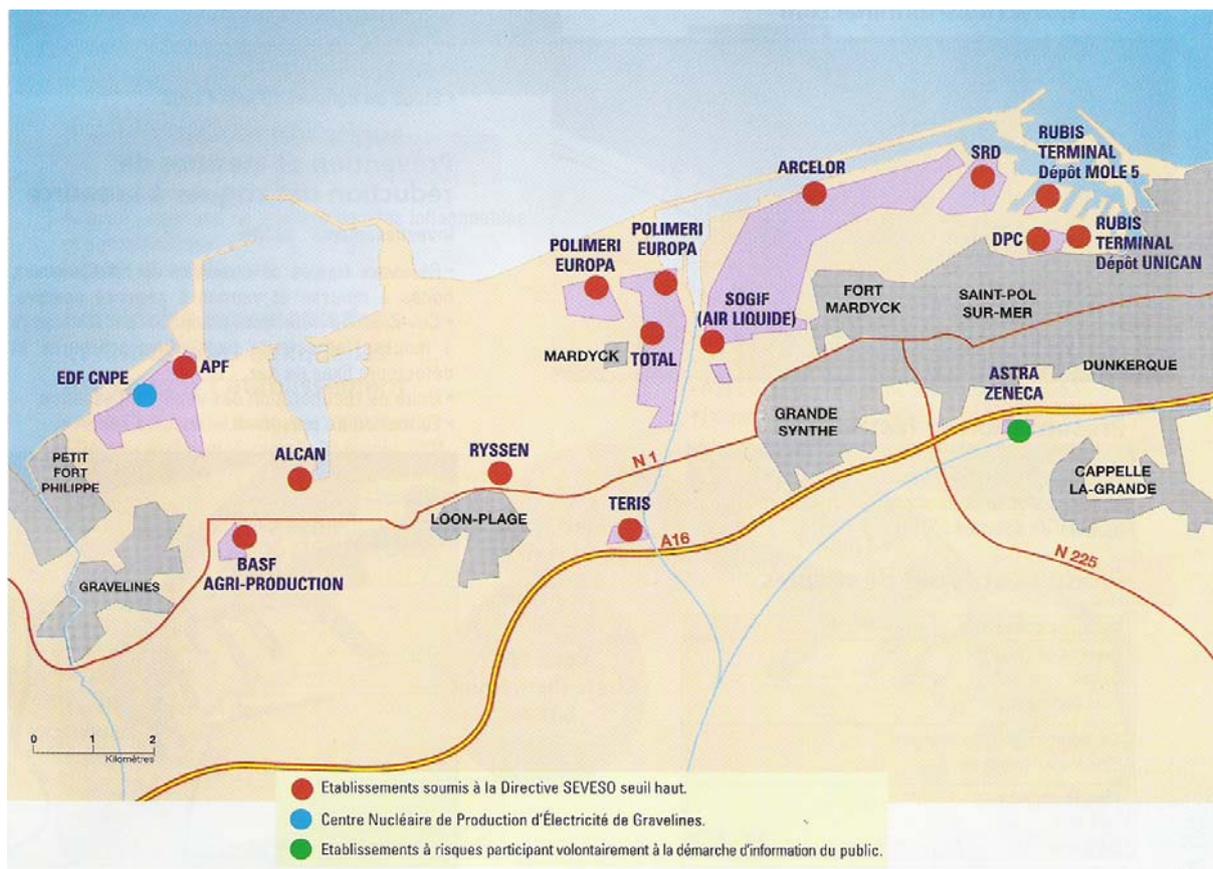
- la qualité de vie et de travail (*environnement industriel*) et l'attractivité du territoire (paysage, risques technologiques, nuisances) ;
- le développement des formes de partenariats entre les acteurs concernés (prévention et recherches dans la lutte contre la pollution, comme pratiques intégrées dans le cadre des processus de production) ;

- la réaffirmation du dispositif d'acteurs assurant la gestion des procédures de concertation et de suivi dans le domaine de l'environnement industriel³⁷.

Si l'accord des acteurs locaux se réalise sur cette notion d'*environnement industriel*, c'est également parce que ce document parvient à concrétiser la traduction en opérations. C'est essentiellement au travers de la réflexion sur l'*aménagement industriel* et de la présentation des modalités concrètes de maîtrise par les acteurs locaux du respect de l'environnement que s'exprime alors dans le document la dimension opérationnelle. L'énoncé de règles et de normes et la mise en place de procédures de négociation collectives constituent le point de départ de cette mise en opérations. L'ensemble de la réglementation locale afférente à la localisation des activités économiques est réuni dans l'énoncé d'un « protocole de gestion des implantations industrielles », qui se concrétise par la rédaction d'une charte partenariale et locale d'aménagement industriel (cadre local des projets industriels avec les objectifs définis dans le SEI, en amont des processus réglementaires d'instruction des projets, et intervention des acteurs locaux) et par un cahier des charges général (« bonnes pratiques environnementales » se déclinant dans les domaines de la qualité de l'air, de la qualité de l'eau, et des risques technologiques)³⁸. Cette question de la localisation des entreprises est évidemment cruciale au sein d'un territoire où ne figure pas moins de 13 entreprises classées Seveso II (au 31/12/2004 :cf graphique n°3)

³⁷ C'est précisément dans cette logique de constitution de dispositifs d'acteurs qu'est né en 1990 le SPPPI (secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles). Cf *infra*.

³⁸ Cette question de la localisation des entreprises est évidemment cruciale au sein d'un territoire où ne figure pas moins de 13 entreprises classées Seveso II (au 31/12/2004).



Graphique n°3 : Les sites Seveso ou assimilés sur l'agglomération de Dunkerque
 Guide d'information et de prévention du SPPPI

Dans les deux cas, on peut parler d'une véritable réappropriation par les acteurs locaux des conditions d'acceptation et de localisation des implantations à partir de la prise en compte des objectifs locaux, à destination tant de la population locale (meilleure transparence de l'information) que des entreprises (aide à la décision auprès des porteurs de projet sur les choix d'implantation).

Au total, la notion d'environnement industriel a permis aux acteurs de l'agglomération dunkerquoise d'investir progressivement la question complexe de l'articulation du développement économique avec le respect des contraintes liées à l'environnement. La notion témoigne d'une volonté profonde de faire émerger l'idée d'un développement du territoire inscrit dans la consolidation du patrimoine local. Elle renvoie en effet à la mobilisation de la culture commune des acteurs locaux pour la maîtrise de ce développement, tout autant qu'elle pose, en des termes certes incomplets, le problème de la coexistence du système socio-économique avec la survie du système naturel et la limitation des ressources naturelles. En outre, la notion réintroduit indirectement la question de l'inscription dans la durée de ce

développement, en posant notamment le problème de la coordination temporelle entre les acteurs publics et privés.

Au fil de la décennie 90, c'est progressivement la notion de développement durable qui va servir de référence aux actions entreprises sur le territoire en faveur de l'environnement. A partir du milieu de cette décennie, l'importance de cette notion dans la définition des orientations de développement du territoire formulées dans les documents de la production urbaine ne va pas cesser de croître³⁹. Même si elle élargit la problématique propre à l'environnement industriel, la référence au développement durable parmi les acteurs locaux ne vient pas fondamentalement modifier la dynamique locale autour de la nécessaire association du développement économique à la qualité environnementale du territoire. Dans le dernier contrat d'agglomération, le développement durable est ainsi présenté comme le « fil conducteur de l'action publique sur le territoire, et se retrouve dans tous les objectifs principaux affichés⁴⁰. La création du conseil de développement a bien évidemment largement renforcé ce mouvement.

A travers les différents documents de la production territoriale, et singulièrement le schéma d'environnement industriel, la vocation industrielle du territoire dunkerquois est donc réaffirmée. L'activité portuaire et l'activité sidérurgique, qui constituent les moteurs du développement économique territorial, sont ainsi associées à l'identité industrielle du territoire dans le temps long de l'histoire économique et de l'avenir du territoire. Mais ces documents témoignent d'une volonté de faire émerger un espace, le territoire des acteurs locaux, en associant la maîtrise du développement économique à la diversification du tissu économique et à l'amélioration de la qualité environnementale. Ils traduisent également la volonté locale d'asseoir le développement économique sur l'institutionnalisation des relations entre les différents acteurs (mécanisme de création de ressources) et sur la prise en compte des revendications sociales en faveur de l'amélioration de la qualité de vie. De fait, c'est à partir de ces documents que vont s'élaborer et se développer la plupart des dispositifs collectifs associés à l'amélioration de la qualité environnementale, et que va se structurer une synergie

³⁹ Dunkerque a ainsi obtenu le prix européen des villes durables en 1996. Il faut mentionner également la constitution agenda 21 au niveau de la communauté urbaine, la création au début des années 2000 d'un conseil de développement, et la mise en place d'une méthode d'évaluation des actions menées dans le cadre du Contrat d'agglomération au regard des principes du développement durable.

⁴⁰ On citera simplement le premier objectif : « l'articulation des différentes politiques publiques à conduire, de façon à viser conjointement le développement des activités économiques (production de revenus, d'activités et d'emplois), la promotion d'une vie sociale permettant l'épanouissement des individus et de la collectivité, la valorisation de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie ».

entre les différents acteurs dans le domaine de l'intégration des contraintes environnementales.

Parmi d'autres, le domaine de la lutte contre la pollution atmosphérique sur le territoire dunkerquois constitue probablement l'une des politiques les plus représentatives de cette convergence de différents objectifs liés à l'amélioration de la qualité environnementale. Ce domaine a constitué un point de rencontre entre des politiques publiques, sous différentes formes, issues de différentes échelles spatiales. Il a cristallisé également un certain nombre de revendications sociales s'exprimant en faveur d'un environnement de qualité, à travers l'impact sanitaire des rejets de polluants notamment. Et il témoigne enfin d'une volonté d'engager une synergie entre les acteurs, sur la base des orientations fixées dans les documents de la production territoriale, traduisant un souci local d'associer le développement durable à une plus grande attractivité du territoire du point de vue de la qualité de vie.

Au sein de l'agglomération dunkerquoise, les principaux polluants mesurés dans l'atmosphère de manière régulière sont : le dioxyde de soufre (SO₂), les oxydes d'azote (Nox), les sulfures d'hydrogène, les hydrocarbures totaux (HCT), le fluor, les poussières sédimentables, les poussières en suspension (PM10), l'ozone (O₃), le monoxyde de carbone (CO), les hydrocarbures non méthaniques, la radioactivité. D'autres polluants font l'objet de mesures ponctuelles : les composés organiques volatils (COV), le dioxyde de carbone (CO₂), les métaux lourds (plomb, mercure, cadmium), les BTX (benzène...), les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP).

Des directives européennes⁴¹ du Parlement Européen fixent des valeurs limites et des objectifs de qualité pour beaucoup de ces polluants ; elles ont été transcrites dans la législation par le biais de différents décrets datant de 2002. Dans le domaine de la qualité de l'air, l'Union Européenne est donc le niveau de référence pour l'édiction des normes en matière de pollution atmosphérique. Toutes les politiques publiques locales doivent donc s'articuler à ces normes. Pour certains polluants pour lesquels il n'existe pas de normes fixées au niveau européen, les valeurs de référence utilisées par les acteurs sont les recommandations fixées par l'OMS. En outre, pour plusieurs de ces polluants, des seuils d'alerte ont été fixés au niveau local, qui s'articulent aux seuils d'alerte nationaux. Des procédures d'alerte sont déclenchées dès lors que ces seuils sont atteints, contraignant ainsi

⁴¹ Directives 1999/30/CE, 2000/69/CE, 2002/3/CE et 2004/107/CE pour les polluants SO₂, NO_x, Particules, O₃, CO, Benzène, Pb, As, Ni, et benzo(a)pyrène. Pour un récapitulatif récent de ces valeurs limites, voir Atmo, 2005.

les comportements des acteurs économiques (changement de combustibles dans les process) et ceux des populations.

Ces seuils d'alerte reposent sur des partenariats entre le réseau de mesure et de surveillance de la qualité de l'air, les entreprises et les collectivités locales.

Même si aucune valeur limite pour un polluant n'a jusqu'à présent été atteinte au sein de l'agglomération, beaucoup d'études convergent sur le constat que Dunkerque se démarque nettement pour un certain nombre de polluants, dans la mesure où les émissions y sont largement supérieures à celles d'agglomérations de même taille (dioxyde de soufre, oxyde d'azote, COV non méthaniques, monoxyde de carbone, particules en suspension, HAP, dioxines) (Atmo, 2005). Au sein de l'agglomération dunkerquoise, le secteur industriel est le principal émetteur de polluants, en dépit d'une circulation routière assez intense. Les principales entreprises polluantes figurent dans les secteurs clés du tissu économique local. Le site industriel de Dunkerque peut donc être considéré comme un contributeur important à la pollution atmosphérique dans la région Nord-Pas-De-Calais. Même si l'industrie n'est pas la seule source d'émissions de polluants, elle constitue néanmoins pour certains polluants la source principale (88% des émissions totales de SO₂, 55% des HAP, 45% des Nox, 41% des COVNM). Par ailleurs, la région comptait, en 2003, 61 gros rejets industriels vis à vis des polluants SO₂, Nox, Ps, COVNM, principalement installés sur le site industriel de Dunkerque et sur quelques autres sites dispersés⁴².

Les deux tableaux suivants indiquent clairement l'importance du site industriel de Dunkerque s'agissant de la pollution atmosphérique d'origine industrielle.

⁴²La Drire qualifie de « gros » rejets industriels ou émetteurs importants les rejets supérieurs ou égaux à 500t/an de SO₂, 500t/an de Nox, 200t/an de COVNM, 100t/an de poussières. Pour la région NPC, les émissions relatives à ces gros rejets représentent généralement entre 75 et 85% des rejets totaux industriels en SO₂, Nox, COVNM et poussières (Atmo, *op.cit.*).

Tableau 4 : Principales Sources polluantes dans le Nord-Pas de Calais

Polluant émis	Part des émissions par l'industrie (% du total régional)	Secteur industriel concerné	Zone géographique concernée
plomb	94	Métallurgie, sidérurgie, fonderie	
SO2	89	Sidérurgie, industrie chimique et pétrolière	Zone industrielle de Dunkerque Centrales thermiques de Bouchain et Hornaing
HAP	56		
NOx	45	Sidérurgie, industrie chimique et pétrolière	Zone industrielle de Dunkerque Ouest du bassin minier (à partir de Douai.)
COVM	41	Industrie automobile, imprimeries industrie chimique et pétrolière	Dunkerque, Bassin Minier, Métropole Lilloise, Vallée de la Sambre
poussières	28	Sidérurgie, industrie chimique et pétrolière	Zone industrielle de Dunkerque, Centrales du Valenciennois
CO	26		
Benzène	20		

Source : D'après Atmo NPC (2005), données DRIRE (2003)

Tableau 5 : Les « Gros rejets » Industriels de la région NPC en 2003

Polluants	Nombre de gros rejets en 2003	Emissions cumulées des « gros rejets » en tonnes	Emissions les plus importantes (en tonnes)	Industries émettrices
SO2	15	37679	7517	Arcelor (Dunkerque)
NOx	13	20934	6434	Arcelor (Dunkerque)
Poussières	13	6531	3448	Arcelor (Dunkerque)
COV	20	13333	1811	Polimeri Europa France (Mardyck)

Source : D'après Atmo NPC (2005), données DRIRE (2003)

En tant qu'il vise à assurer la mise en oeuvre d'une politique de développement industriel respectueuse des populations et de leur environnement, le schéma d'environnement industriel (SEI) est pleinement concerné par la qualité de l'air. Ainsi le cahier des charges interne à ce document, réaffirmé par la suite dans le PPA⁴³, retient-il les principes suivants :

- non exposition des zones urbaines importantes aux rejets atmosphériques significatifs
- prise en considération des valeurs guides d'émission
- application du concept de « technologie propre » aux nouvelles installations
- application du concept de « meilleures techniques disponibles » pour le traitement des effluents et des déchets.

A ces principes, le schéma d'environnement industriel ajoute la recommandation de prise en compte des objectifs d'environnement définis au sein des commissions du SPPPI, notamment dans le domaine de la qualité de l'air. Intervenant plutôt sur les nouvelles entreprises, en amont de la localisation, le SEI (Schéma d'Environnement Industriel) n'en joue donc pas moins un rôle essentiel dans la lutte contre la pollution atmosphérique.

Dès le début des années 90, le SPPPI a défini collégialement des objectifs de réduction des polluants dans l'air et l'eau, et les a traduits dans deux programmes quinquennaux prévoyant des engagements des industriels à réduire leurs rejets⁴⁴. Même si les objectifs de réduction fixés ont toujours été jugés insuffisants par les associations de défense de l'environnement et les habitants, ils n'en témoignent pas moins d'un engagement collectif, élaboré à partir du SPPPI et confirmé par la suite par le SEI et par le PPA, en direction d'une réduction des émissions de polluants d'origine industrielle. Cet engagement dénote des efforts de mise en synergie entre les différents acteurs pour parvenir aux objectifs fixés.

L'application au sein de l'agglomération dunkerquoise de la LAURE (Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, votée en 1996) s'est concrétisée par la mise en place à partir de 2002 d'un plan de protection de l'atmosphère (PPA), élaboré en articulation avec le plan régional pour la qualité de l'air (PRQA)⁴⁵, et par des réflexions entamées à propos du Plan de déplacement urbain⁴⁶. Dans le domaine de la réduction des pollutions

⁴³ Plan de Protection de l'Atmosphère de l'agglomération dunkerquoise.

⁴⁴ Le premier programme quinquennal (1990-1995) prévoyait ainsi une réduction de 30% de SO₂ des principales entreprises du littoral et de 50% des émissions de poussières. Le deuxième programme (1996-2000) prévoyait lui le passage de 28000 t à 23000 t pour les émissions de SO₂ et de 6700 t à 5000 t pour les émissions de poussières.

⁴⁵ On notera dans le PRQA de la Région Nord Pas de Calais l'importance donnée à l'accroissement de la connaissance des émissions et des polluants, de la qualité de l'air (réseau de mesure et laboratoires de recherche), des effets sur la santé, des effets sur l'environnement, mais également à la généralisation des technologies propres (PRQA, 2002) .

⁴⁶ Le PDU a finalement été approuvé en décembre 2003.

atmosphériques, le PPA a institutionnalisé cette procédure de fixation collective d'objectifs de réduction, en développant un troisième plan quinquennal en liaison avec les objectifs de réduction fixés au sein du SPPPI⁴⁷. Le PPA prévoit par ailleurs un certain nombre d'engagements pour les industriels de différente nature (meilleure connaissance des polluants et de leur impact sur la santé, mise en place de système de management environnemental, mise en place de technologies propres à l'occasion d'extension ou d'implantations nouvelles, mise en place des meilleures techniques pour éviter les rejets de polluants)⁴⁸. Toutes ces questions ont fait l'objet dans la décennie 90 de nombreux débats au sein du SPPPI. Outre le fait que ce cadre d'engagement des industriels s'articule aux prescriptions contenues dans le SEI, il s'inscrit donc également dans la logique de l'action entreprise par les acteurs locaux dans le cadre du SPPPI, en faveur de la prise en compte des contraintes environnementales par les entreprises.

Il reste que l'action du SPPPI doit également beaucoup aux revendications émanant des associations de protection de l'environnement et des habitants en faveur d'une prise en compte de leur attachement à la qualité de leur environnement, ce qui oblige à considérer les fondements de leurs revendications. Ce point sera abordé plus loin (2).

II.1.3 Les dispositifs existants

Les rappels précédents au sujet de l'évolution des modalités de prise en compte de la qualité environnementale au sein du territoire dunkerquois invitent à considérer l'importance des dispositifs collectifs locaux dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'environnement. La concertation entre les acteurs autour de l'élaboration de documents de planification, et l'articulation de ces documents à des orientations fixées dans le cadre de structures collectives, comme le SPPPI par exemple, témoignent en effet du rôle essentiel joué par ces dispositifs collectifs. De toute évidence, ceux-ci sont perçus par les acteurs

⁴⁷ Le PPA prévoit également des objectifs pour la réduction des pics de pollution, en distinguant notamment les mesures de type préventif (prévention SO₂ et prévention poussières sédimentables) et les mesures d'intervention lors d'une situation accidentelle (procédures PIIC, « incident industriel caractérisé »), en liaison avec les plans de secours communaux. Ces procédures d'alerte, et le système d'aide à la décision qui y est rattaché, sont spécifiques à l'agglomération dunkerquoise : ils s'appuient sur une démarche collective de transmissions d'informations entre les différents acteurs (entreprises, réseau de surveillance, acteurs publics). Ces objectifs s'inscrivent donc plus globalement dans la politique territoriale de gestion des risques industriels et environnementaux, et dans la réflexion collective sur la sécurité des process industriels. Dans ces domaines, également, l'articulation avec la démarche du SPPPI est évidente, à travers ses commission « air, odeurs, bruit » et « risques industriels ».

⁴⁸ PPA, Dunkerque, 2000.

locaux comme un moyen d'appropriation des politiques publiques et de mise en œuvre d'une dynamique commune de créations de spécificités locales.

A l'analyse de l'évolution des comportements d'acteurs sur le territoire dunkerquois depuis la fin des années 80 jusqu'à aujourd'hui, on peut relever l'existence des dispositifs suivants :

- le Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions industrielles (SPPPI)
- ECONOMIE et Ecologie Partenaires dans l'Action Locale (ECOPAL)
- L'Institut de Recherche en Environnement Industriel (Ireni)
- Le Pôle de Compétences « dynamique et sécurité des process industriels », encore appelé « Dunkerque technologies ».

Ces dispositifs sont maintenant présentés succinctement.

1. Le SPPPI (Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions industrielles)

Le SPPPI Côte d'Opale est une structure collégiale de concertation entre différentes parties prenantes concernées par l'environnement industriel. Il a été créé en juillet 1990 et assure essentiellement trois missions :

- orienter et lancer des études en vue de réduire les pollutions et les risques industriels, et en évaluer les effets ;
- définir et décider collégalement des objectifs à atteindre et des mesures à prendre afin de lutter contre les pollutions, en articulation avec la réglementation en vigueur ;
- assurer une information la plus large possible du public.

Le SPPPI est organisé en cinq commissions techniques (air, odeur, bruit ; risque industriel ; nouveaux projets ; eau ; déchets). Les partenaires membres sont regroupés en quatre collèges : l'Etat et ses services ; les collectivités territoriales (Syndicat Mixte de la Côte d'Opale, la Communauté urbaine de Dunkerque, la Ville de Calais, la Communauté d'agglomération de Boulogne, les collectivités locales des arrondissements de Dunkerque, Calais, Saint Omer, Boulogne/mer, Montreuil/mer) ; les industriels (Medef, entreprises, CCI des arrondissements concernés...) ; les associations de protection de l'environnement et personnes qualifiées (associations des arrondissements concernés, Institut Pasteur, Agence de l'eau, APPA, Opal'air, Ademe, Ifremer, Agur, Universités de la Région, Ecole des mines de Douai...) et la presse.

Les rapports d'activité des différentes commissions témoignent d'un lancement régulier d'études.

2. ECOnomie et Ecologie Partenaires dans l'Action Locale (ECOPAL)

En 1999, la zone d'activité des Deux-Synthes située à proximité de la ville de Dunkerque a été choisie pour le lancement d'une pré-étude destinée à tester la pertinence d'un développement de l'écologie industrielle au sein de l'agglomération. Les caractéristiques de cette zone facilitaient en effet l'étude : sa diversité, les symbioses envisageables entre les flux de matières y circulant, et les similitudes avec les autres zones industrielles françaises permettant de généraliser la démarche.

La pré-étude, confiée à l'association Bulle Bleue de Jean-Claude RAY en collaboration avec Suren ERKMAN, a tenté d'identifier les flux entrants et sortants de chacune des entreprises installées sur la zone, à les mettre en communication les unes avec les autres pour étudier les possibilités d'optimiser le traitement des déchets, en les valorisant sous forme d'énergie ou en les transformant en de nouvelles matières premières. Obtenus en mai 2000, les résultats de l'étude insistaient sur la nécessité d'élargir le projet à l'agglomération dunkerquoise car la taille de la zone n'était pas idéale pour la création de réseaux conséquents d'informations et de matières, éléments de base de l'écologie industrielle, mais reconnaissaient toutefois des potentialités de développement de l'écologie industrielle sur place, en dépit d'obstacles non négligeables.

Le projet de créer une structure indépendante, capable de promouvoir l'écologie industrielle, a pris corps en février 2001 avec la création de l'association ECOPAL (Economie et écologie, Partenaires dans l'Action Locale). De manière très générale, l'objectif d'ECOPAL est ainsi devenu la volonté d'inscrire le territoire dans une dynamique de développement durable, en favorisant le développement de l'écologie industrielle auprès des industriels du bassin d'emploi, et en sensibilisant les collectivités locales aux problématiques des zones d'activité.

Le choix d'établir une association indépendante reflète en grande partie une volonté de d'impulser la mise en place de l'écologie industrielle par le biais d'une coopération inter-entreprise et de synergies entre entreprises, à l'écart d'une démarche politique ou institutionnelle. Dès l'origine, en effet, la coopération entre entreprises est au cœur de la démarche ECOPAL, en tant qu'elle est perçue comme un moyen de favoriser la mise en place d'une logique d'optimisation des coûts, de préservation de l'environnement et de création d'emplois, d'encourager le regroupement et le montage d'actions communes (mutualisation de

services...) et de créer des synergies entre les partenaires afin d'allonger la durée de vie des produits tout en préservant l'environnement.

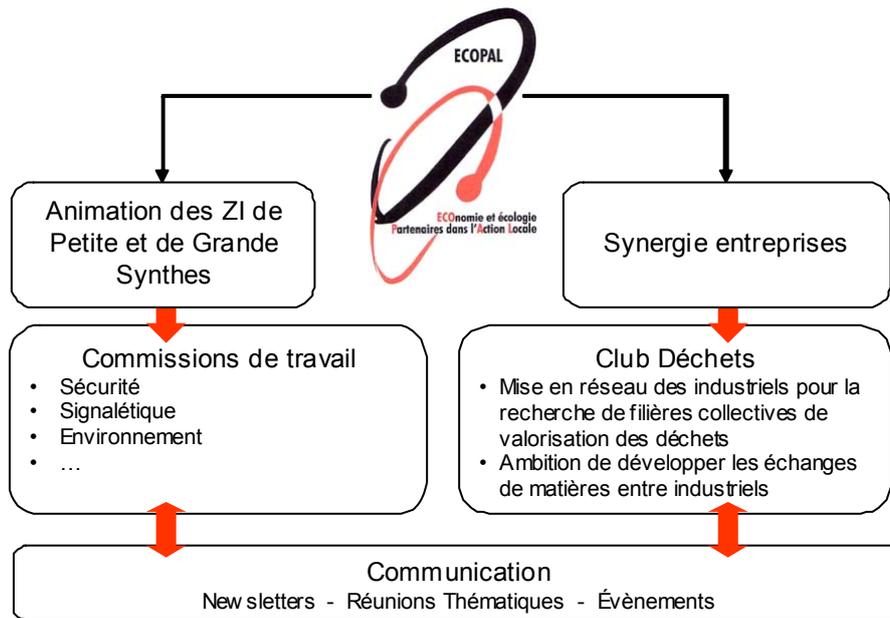
Dans la démarche globale d'ECOPAL, trois types d'actions ont assez rapidement été définis, qui convergent vers une volonté de faciliter la mutualisation des compétences et la mise en place de solutions concrètes aux problèmes posés par l'intégration des contraintes environnementales:

- mener des actions se traduisant par des synergies entre industriels et collectivités notamment dans le domaine des déchets, de l'énergie et dans une logique d'optimisation des coûts, de préservation de l'environnement et de création d'emplois ;
- favoriser le développement de l'écologie industrielle à travers différents moyens : réseau PME /grandes entreprises, rencontres entre « Responsables Environnement », au travers également d'actions de communication organisées en collaboration avec les organismes professionnels ou consulaires ;
- exercer un relais entre les acteurs économiques et institutionnels du territoire.

Actuellement, ECOPAL travaille sur le territoire dunkerquois autour de deux grands axes :

- Le projet animation et dynamique territoriale des zones industrielles de Petite-Synthe et de Grande-Synthe, qui se consacre au monde des PME où l'ambition est d'instaurer un dialogue entre les acteurs de la zone, de les fédérer autour d'actions collectives et de répondre à leurs problématiques au travers de différentes commissions ;
- Le projet synergie entreprises qui regroupe les grandes sociétés du littoral dunkerquois où l'objectif est de se consacrer au domaine de la valorisation des déchets par le biais du principe de l'écologie industrielle : « les déchets des uns, deviennent des ressources pour d'autres ».

Figure 1 : Fonctionnement d'ECOPAL



Source : www.ecopal.org

Axe 1 : Animation et dynamique territoriale

Les petites entreprises rencontrent des difficultés à résoudre seules leurs problématiques environnementales du fait de leur taille qui ne leur permet pas de développer cette compétence en interne. Elles ont un intérêt à apprendre, à échanger leurs expériences et ont un besoin de confronter leurs idées.

ECOPAL veut intégrer les PME au sein d'une société industrielle durable en reconstituant les clubs d'entreprises de la zone de Petite-Synthe et Grande-Synthe. Ces derniers, par manque de temps et de dynamisme, s'étaient peu à peu estompés.

En collaboration avec la CCI de Dunkerque, ECOPAL a réalisé un questionnaire diffusé à l'ensemble des PME des deux zones industrielles pour déterminer les besoins et connaître les attentes de chacun.

Les remarques les plus marquantes dénotent un manque de communication avec les institutions, des problèmes de signalétique et de sécurité. C'est à partir de ces attentes qu'ECOPAL a décidé de relancer la dynamique des zones d'activité en créant plusieurs commissions spécifiques à chaque problème rencontré. Ces commissions sont rassemblées dans le Tableau 1.

Tableau 6 - Présentation des commissions du projet animation et dynamique territoriale

Intitulé de la commission	Actions concrètes entreprises
Commission Environnement	<ul style="list-style-type: none">▪ Gestion collective des déchets▪ Diagnostic Energie▪ Gestion mutualisées des espaces verts, etc.
Commission Animation de zones	<ul style="list-style-type: none">▪ Annuaire de zone ;▪ Journal de zone ;▪ Carrefour d'informations
Commission Sécurité	<ul style="list-style-type: none">▪ Recensement des problèmes vécus ;▪ Prospection de prestataires de service
Commission Signalétique	<ul style="list-style-type: none">▪ Prospection des sociétés de signalétique ;▪ Plan de zone
Commission « Utilités »	<ul style="list-style-type: none">▪ Recensement des besoins des entreprises en terme d'emploi temporaire ;▪ Etude de mise en place du temps partagé entre plusieurs entreprises.

Source : www.ecopal.org

Toutes les actions concrètes sont organisées collectivement, en partenariat avec les entreprises, afin de gérer au mieux les coûts et limiter les nuisances envers l'environnement.

Ainsi, en fédérant les sociétés, ECOPAL leur permet de s'associer aux principes de développement durable et d'écologie industrielle tant par les échanges d'informations que par la mise en place d'actions sur le terrain.

Aujourd'hui, le développement de gestions collectives s'attarde surtout à trouver la meilleure valorisation de déchets spécifiques comme les archives, les DEEE ou les DTQD⁴⁹, mais à court terme, la mutualisation pourra également concerner l'approvisionnement des biens de consommation. (Achat collectif de matériel ou de consommables)

⁴⁹ Déchets d'Equipements Electriques et Electroniques ; Déchets Toxiques en Quantités Dispersés.

Axe 2 : Projet Synergies Entreprises

ECOPAL propose aux industriels de développer des synergies entre eux et avec les autres acteurs de l'agglomération dunkerquoise, membres d'ECOPAL, afin de leur permettre d'améliorer leur gestion environnementale et économique.

Le projet synergies entreprises est né du souhait de rapprocher les industriels et ainsi créer un réseau industriel d'échanges, où les flux d'informations, de matières et d'énergie sont réutilisés. Quelques objectifs concrets caractérisent ce projet : pousser à une généralisation du tri sélectif, proposer des filières de valorisation des déchets pérennes pour s'inscrire dans les principes du développement durable, élaborer des actions communes à plusieurs entreprises et partager les expériences dans le domaine du traitement des déchets, développer des coopérations entre entreprises.

L'enjeu est de faire travailler les industriels, les institutionnels, les organismes d'insertion sociale, membres de l'association, sur des projets communs. Le partage de leurs expériences respectives permet entre autre d'engager des actions concrètes qui favorisent l'optimisation de leur gestion de ressources : énergie, eau et déchets.

L'outil de travail le plus performant du projet synergies entreprises est le Club Déchets. Le Celui-ci vise à réunir les industriels afin qu'ils ne travaillent plus indépendamment les uns des autres, mais ensemble pour trouver des solutions dans le domaine de la gestion des déchets tout en respectant les principes du développement durable.

La philosophie du club déchets se résume en une phrase : *Lieu d'échanges d'expériences, de discussions inter-entreprises, où plusieurs entreprises se mobilisent autour de projets communs.* Lieu d'échanges d'informations, le club déchets est également une instance de réflexion sur la mise en place d'actions concrètes en matière de déchets. Il fonctionne avec des commissions qui regroupent les membres autour d'une thématique (bois, peinture, boues de décarbonatation, etc.).

Ces commissions ont pour objectif d'améliorer les synergies entre entreprises. Chaque commission est animée par un pilote animateur issu des entreprises membres. Les membres qui sont concernés par la thématique assistent aux réunions afin d'échanger leurs problématiques et pratiques. ECOPAL se présente comme une ressource pour les participants (recherche technique, organisation des réunions, circulation des comptes rendus).

Les participants au club déchets sont au nombre de 20 :

Tableau 7 : Les Participants du Club Déchets (en septembre 2004)

Partenaires Industriels	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Air Liquide ▪ Aluminium Dunkerque ▪ Ajinimoto Euro-Aspartame ▪ Astra Zeneca ▪ Campbell Générale Condimentaire 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coca-Cola Production ▪ EDF ▪ Europipe ▪ Gaz de France ▪ GTS Industrie ▪ Lafarge Aluminates 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lyonnaise des Eaux ▪ Malaüs ▪ RDME ▪ Sollac Atlantique ▪ Total Fina Elf
Partenaires Prestataires	Dalkia, SITA Nord		
Partenaires Institutionnels	CUD, Port Autonome de Dunkerque		

Source : www.ecopal.org

3. L'Institut de Recherches en ENvironnement Industriel (IRENI)

L'Institut de Recherches en ENvironnement Industriel a été créé en 2004. Il regroupe des laboratoires des principales universités de la région Nord-Pas-de-Calais sur la thématique de la qualité de l'air. L'objectif à moyen terme est de créer un G.I.S autour de cette thématique. Trois axes de recherche ont été retenus dans cette thématique :

- identification et mesure des polluants atmosphériques
- impact sanitaire de la pollution atmosphérique
- impact socio-économique (analyse des conflits d'usage autour de la qualité de l'air).

L'objectif est de créer un véritable centre de recherche à l'échelle régionale dans le domaine de la qualité de l'air, dans le but d'une application directe auprès du monde de l'industrie (notamment dans le domaine des prélèvements, de la mesure et de la caractérisation des émissions de polluants). L'institut vise ainsi à promouvoir les transferts de connaissance entre le monde de la recherche et le milieu industriel dans le domaine de la qualité de l'air. Cet

institut s'inscrit dans les actions menées à l'échelle régionale dans le cadre du Contrat de plan Etat-Région, projet « qualité de l'air ».

4. « Dunkerque Technologies »

Le pôle de compétences « dynamique et sécurité des process industriels » a été créé en décembre 2004. Il regroupe des représentants du monde de l'industrie et des services, l'Université du Littoral, la CUD, l'agence de développement économique de Dunkerque, la Chambre de Commerce de Dunkerque. L'objectif de ce pôle est de renforcer les connaissances et les compétences dans le domaine de l'intégration des contraintes environnementales dans les processus de production, et de les diffuser auprès des entreprises du secteur de la maintenance industrielle. L'association du monde de la recherche et du monde de l'industrie, sous l'égide des acteurs institutionnels, marque la volonté d'une construction de ressources communes.

Ce pôle de compétence réunit des acteurs de divers horizons (entreprises, centres de recherche, collectivités locales, institutions publiques) avec l'objectif de développer localement des compétences dans le domaine de la sécurité et de la maîtrise des impacts environnementaux des procédés de production, s'exprimant dans les domaines suivants : mesures, contrôle et analyse des pollutions d'origine industrielles (dans l'air, l'eau et les sols) ; mise en œuvre de technologies propres ; traitement des effluents et déchets. L'écologie industrielle est donc intégrée dans le développement de ce pôle de compétence, dans la mesure où elle constitue une étape indispensable, mais non suffisante, de l'évolution des procédés de fabrication pour la maîtrise des risques et pour l'acceptabilité par les populations des techniques industrielles. Ce pôle de compétences s'appuie par ailleurs largement sur la dynamique territoriale impulsée autour de l'association du développement industriel et de l'amélioration de la qualité de vie pour valoriser la question de l'acceptabilité par les populations des techniques industrielles (schéma d'environnement industriel, traitement des paysages, SPPPI...).

Par ailleurs, le pôle de compétences s'est également donné comme objectif de favoriser le développement et l'implantation des entreprises de services liées à la diminution et à la prévention des risques et pollutions (services à l'industrie). Enfin, le pôle de compétences s'est donné pour objectif de développer la formation et la qualification des RH dans le domaine de la maîtrise des risques et des impacts environnementaux.

Il faut noter que ce pôle de compétences s'appuie sur un secteur local de la maintenance industrielle et sur des compétences dans le domaine de la certification environnementale au sein des entreprises locales.

La présentation des politiques environnementales au sein de l'agglomération dunkerquoise permet de mettre en évidence plusieurs traits caractéristiques.

En premier lieu, il faut souligner la forte prégnance de l'histoire économique du territoire. De toute évidence, en effet, le poids de l'activité industrielle et de l'activité portuaire ont fortement pesé sur les choix de reconversion effectués à la fin des années 80. L'interrogation sur l'attractivité économique du territoire intègre cette orientation incontournable du tissu économique vers l'industrie. C'est par rapport à ce passé industriel que se développe donc la réflexion sur l'amélioration de la qualité environnementale du territoire, une réflexion que les acteurs locaux associent à une meilleure maîtrise des conditions du développement économique et à une diversification du tissu économique.

En deuxième lieu, les acteurs locaux inscrivent leur action en faveur de l'articulation du développement économique et du respect de l'environnement dans le sillage de la notion d'environnement industriel. Cette notion rassemble des acteurs de différents horizons (entreprises, acteurs publics, institutions) et recouvre à la fois la dimension aménagement et la dimension partenariat entre les acteurs en vue de créer des ressources communes. Cette logique de partenariat tient également de l'histoire longue, et définit une culture commune propre aux acteurs du territoire. L'engagement à partir de la deuxième moitié des années 90 dans la problématique du développement durable, ne modifie pas fondamentalement les orientations fixées collectivement, mais pose simplement avec un peu plus d'acuité le problème de l'articulation des politiques entre plusieurs échelles spatiales.

Enfin, des dispositifs collectifs traduisent un souci local d'articuler les politiques publiques dans le domaine de l'environnement à des dynamiques de partenariat entre les acteurs concernés. On assiste manifestement à une ré-appropriation par les acteurs locaux du contenu des politiques publiques pour tenir compte des spécificités locales. Il faut insister alors sur l'articulation très forte qui existe entre ces dispositifs et les documents de la planification territoriale (SEI), qui renforce encore la culture commune et la densité des relations entre les acteurs. Le territoire se révèle progressivement sous l'effet d'une institutionnalisation des rapports entre les acteurs. Les différents acteurs concernés s'engagent, avec des intérêts

individuels différents, dans l'horizon temporel de long terme correspondant à celui d'une amélioration de la qualité environnementale. Cet engagement dans le long terme s'effectue toutefois dans le cadre d'une articulation des actions publiques locales avec des politiques exprimées à différentes échelles spatiales (régionale, nationale, européenne), à l'image de la qualité de l'air. En outre, dans la mesure où ce processus engage les acteurs économiques, et particulièrement les grandes entreprises les plus polluantes, il paraît évident que cette démarche n'est pas simplement impulsée de l'intérieur du territoire mais également à partir d'éléments extérieurs.

II.2 Des dispositifs collectifs territoriaux innovants, au service de la création de ressources

Les rappels précédents sur l'histoire économique récente du bassin d'emploi dunkerquois et sur les actions locales entreprises pour restaurer la qualité environnementale du territoire ont mis en évidence l'importance pour les acteurs de ce territoire d'une réappropriation des politiques publiques environnementales nationales, tant dans le discours que dans les actions effectivement mises en œuvre. On peut parler en ce sens de la re-création d'un territoire autour d'une notion, l'environnement industriel, et d'opérations s'y rapportant, dans le souci d'une articulation avec les différentes échelles spatiales concernées. Cette notion, on l'a vu, traduit le souci des acteurs locaux d'inscrire les actions en faveur d'une restauration de la qualité environnementale dans la continuité du développement industriel du territoire.

L'étude des actions menées dans le cadre des dispositifs collectifs identifiés précédemment doit maintenant nous permettre de répondre à la question de savoir si ceux-ci ont réellement contribué à faciliter l'intégration des contraintes environnementales par les firmes, par le biais notamment de l'émergence de processus de créations de ressources.

II.2.1. Une dynamique collective autour de la résolution des conflits d'usage

Comme on l'a rappelé précédemment, la question de la qualité de l'air a figuré dès la fin des années 70 parmi les préoccupations majeures des acteurs du territoire dans le domaine

de la qualité environnementale. Les revendications croissantes des populations en faveur d'un « air sain » se sont de plus en plus heurtées aux pratiques de rejets de polluants dans l'atmosphère issus des processus de production des entreprises, générant des conflits d'usage de plus en plus marqués. La mise en place du SPPPI, et notamment de sa commission « air, odeurs, bruits », a précisément eu pour objectif de répondre à ces conflits d'usage, en jouant le rôle d'une instance d'échanges et de confrontation des points de vue de différents acteurs sur cette question de la qualité de l'air.

L'analyse des débats au sein de cette structure entre 1998 et 2005⁵⁰ révèle tout d'abord la participation régulière d'un certain nombre d'acteurs d'horizons très différents, intervenants à des échelles spatiales également très différentes : les collectivités locales (intercommunalités, communes), les institutions concernées (chambres de commerce, agences d'urbanisme, agences de développement économique, Ademe, Agence de l'eau, APPA, syndicats...), les représentants et agents de l'Etat (sous-préfecture, Direction Départementale et de l'Équipement, Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement...), les associations de défense de l'environnement et représentants de la société civile, et enfin les entreprises .

L'analyse des débats permet ensuite de mettre en évidence quelques thèmes récurrents dans les discussions :

- l'importance donnée à la mesure des flux de rejets dans l'atmosphère, polluant par polluant et de manière synthétique, expression de la valeur donnée par les populations à la qualité de l'environnement : analyse d'un point de vue statique et dynamique ;
- préoccupations à propos des impacts sanitaires des effluents atmosphériques ;
- confrontation des résultats des mesures effectuées par différents types d'acteurs (réseau de mesure, entreprises, associations, centres de recherche...)
- articulation des actions menées au sein du SPPPI avec les réglementations, documents et programmes d'actions élaborés à différentes échelles spatiales (Etat, Région, agglomération)
- identification des sources possibles d'expertise (apports de connaissance) dans le domaine de la qualité de l'air.

⁵⁰ Entre 1998 et 2005, cette commission du SPPPI a édité dix-huit compte-rendu de réunions, développés chacun sur près d'une quarantaine de pages.

- informations sur la mobilisation par les entreprises des technologies permettant de réduire les sources d'émissions au sein des processus de production
- la mise en relation des différents acteurs entre eux : partenariats entreprises-réseaux de mesure pour l'amélioration de la mesure des polluants, système d'aide à la décision en cas de risque majeur et d'accidents...

Ces différents thèmes laissent entrevoir les deux facteurs à la mise en place de mécanismes de création de ressources issus des débats du SPPPI : la confrontation sociale des valeurs attribuées à la qualité de l'environnement ; l'articulation du temps et de l'espace, dont témoigne la convergence des différents acteurs pour l'inscription de leurs comportements dans le temps long (référence à la dimension patrimoniale de la qualité de l'air ; reconnaissance par les entreprises de la qualité environnementale et de la projection dans le futur ; importance des liens entreprises-recherche).

En définitive, le SPPPI a réussi à faire émerger une volonté d'exposer les conflits d'usage à propos de la qualité de l'air, et d'apporter des solutions susceptibles de répondre aux attentes des populations locales sans nuire au développement de l'industrie, en répondant ainsi à la demande sociale d'une prise en compte par les industriels des impacts sanitaires de la pollution atmosphérique.

Sur cette période, les conflits ont principalement porté sur la quantité des rejets de polluants dans l'atmosphère par les industries les plus polluantes du bassin d'emploi, et sur les impacts sanitaires de ces pollutions vis à vis des populations résidant sur le territoire. La forte présence à ces réunions de quatre acteurs majeurs de ces débats (acteurs publics, industriels, associations de protection de l'environnement, et acteurs institutionnels) indique clairement que la gouvernance s'est progressivement structurée autour de ces « acteurs clés ».

Les interpellations des industriels par les associations et les riverains, fréquemment relayées par les acteurs publics, dénotent un souci d'obtenir les informations les plus précises sur les atteintes à la qualité de l'air et sur leurs impacts sanitaires. Cette recherche d'informations renvoie à deux dimensions essentielles des débats au sein du SPPPI

D'une part, l'étude des débats internes à la commission révèle une approche des relations entre économie et environnement qui ne se laisse que très difficilement appréhender par les outils traditionnellement utilisés par la théorie économique. Si la question de la

performance environnementale des entreprises vient fréquemment au premier plan (notamment au travers des actions entreprises pour intégrer le respect de l'environnement, par le biais des technologies utilisées), elle ne s'intègre pas véritablement dans une perspective d'internalisation des effets externes, sur la base de la seule évaluation monétaire des liens entre économie et environnement. Les questions débattues révèlent au contraire un attachement profond des acteurs locaux vis à vis d'une évaluation la plus précise possible des flux physiques de polluants et de leurs impacts sur la santé et sur l'environnement. Dans ce domaine, la multiplicité des critères invoqués traduit une volonté explicite des acteurs de mettre en avant l'importance de la perception sociale de ces flux et de ces impacts, et donc plus généralement de replacer l'industrie dans un système global de relations entre l'homme et la nature. Si les efforts réalisés pour introduire des techniques moins polluantes dans les processus de production afin de favoriser la réduction des rejets dans l'atmosphère sont ainsi mis en avant par les entreprises, les associations soulignent néanmoins les conséquences pour la qualité de vie du maintien de l'existence d'une pollution, et insistent également sur la nécessité de s'intéresser à la fois aux conséquences de chaque polluant pris isolément et à celles résultant du croisement de plusieurs polluants sur la santé des populations. Il s'agit le plus souvent d'affirmer que la satisfaction des contraintes réglementaires imposées au niveau européen et national n'est pas un objectif suffisant et qu'il y a lieu également d'intégrer la perception des pollutions et de leurs risques par les populations.

Ces délibérations sociales autour de la valeur attachée à la dégradation de l'environnement tentent ainsi de définir un contenu autre que purement économique à l'évaluation des pollutions, même si les entreprises présentent régulièrement un bilan chiffré de leurs investissements dans ce domaine. Les bilans environnementaux « air » dans le strict respect de la réglementation sont ainsi confrontés à l'évaluation donnée d'un air sain par les populations :

- interrogation sur l'accumulation des pollutions / mesures effectuées individuellement par chaque entreprise
- incertitudes sur la fiabilité des mesures fournies, que celles-ci proviennent des réseaux de mesure ou des entreprises elles-mêmes, et souci de croiser les résultats obtenus par différents moyens
- insatisfaction par rapports à l'énoncé de « progrès » réalisés et par rapport au constat que les valeurs limites ne sont, sauf pics de pollutions, pas atteintes sur le territoire.

- Volonté d'exprimer néanmoins une insatisfaction locale vis à vis de la qualité de l'air (« populations excédées », nécessité de prendre en compte le « ressenti » des populations, informations nécessaires sur la synergie des polluants).

D'autre part, l'étude témoigne également d'un attachement des populations locales pour le temps long, qui se manifeste de deux manières. En premier lieu, il s'exprime par une exigence de comparaison des efforts entrepris par les acteurs économiques et des résultats obtenus sur plusieurs années : les associations de défense de l'environnement replacent ainsi systématiquement les résultats des mesures effectuées en réponse aux contraintes réglementaires nationales et européennes dans l'évolution des résultats constatés localement depuis la fin des années 1980, avec l'objectif affiché de ramener les actions réalisées et celles à entreprendre à l'objectif partagé d'amélioration de la qualité de vie sur le territoire⁵¹. En second lieu, cet attachement pour le temps long se manifeste également par une revendication affirmée de la nécessaire prise en compte des impacts sanitaires de la pollution atmosphérique : les associations rappellent ainsi l'indispensable prise en considération des conséquences sur le long terme des pollutions sur la santé des populations installées à demeure sur le territoire. Dans les deux cas, comparaison des actions engagées dans la durée et identification des impacts sanitaires, la saisie du « territoire » s'opère donc à la fois par l'énoncé de problèmes présents à régler et à travers la référence à la durée. Si les acteurs publics relayent bien souvent ces préoccupations locales, il faut souligner que leurs interventions dans ces réunions portent également sur la nécessité d'associer les efforts entrepris par les firmes à l'ancrage territorial, dans la durée, de leur développement. La référence au territoire, soit ici à un espace local de résolution des conflits, passe donc, de toute évidence, à travers la référence au temps long.

Sur les questions d'identification et de mesure des polluants, nombre de débats de la commission portent également sur les moyens de créer, par le biais de partenariats durables avec des réseaux d'experts, des sources de connaissances sur ces questions qui puissent être incontestables. Si c'est le CREID (centre de ressources en environnement industriel, créé en 1991) qui est dans un premier temps le plus souvent sollicité, au fil des ans, les scientifiques, notamment des universités de la région, et singulièrement celle du territoire dunkerquois, sont

⁵¹ Données utilisées : DRIRE (1992 ; 2005).

ainsi de plus en plus directement sollicités pour apporter un point de vue irréfutable sur ces questions. Au travers de cette mobilisation des scientifiques et aux appels fréquents pour créer des partenariats avec eux, on perçoit la mise en place d'un mécanisme de création de ressources sur cette thématique de la qualité de l'air, sur la base d'un rapprochement de préoccupations propres aux populations locales, de thématiques de recherche de laboratoires locaux, renforcés par des sollicitations des scientifiques par les entreprises pour améliorer les connaissances sur les polluants rejetés et sur les moyens de réduire les rejets.

Au delà des acteurs publics locaux, des représentants de l'Etat (sous-préfet, Drire) interviennent également au fil des débats pour rappeler le cadre réglementaire imposé par l'Etat. Mais l'intervention des acteurs publics porte également sur l'articulation des préoccupations locales à des programmes et préoccupations s'exprimant à d'autres échelles spatiales, et notamment au niveau régional.

On peut encore insister sur deux aspects essentiels de cette analyse des conflits d'usage.

L'expression et la résolution de ces conflits d'usage renvoient également à l'intégration par les acteurs locaux des multiples échelles spatiales en jeu sur cette thématique, dont on peut considérer qu'elles sont également à l'origine du mécanisme de création de ressources. A ce titre, il faut évoquer les multiples références des acteurs de cette commission du SPPPI aux programmes régionaux ou nationaux participant à la création de connaissances dans le domaine de la pollution atmosphérique d'origine industrielle. Le plus souvent, il s'agit pour les acteurs locaux de réfléchir aux modalités d'articulation des actions locales avec ces programmes menés à une échelle régionale ou nationale. Ces apports « extérieurs » au territoire contribuent à la fois, à la stabilisation des données quantitatives⁵², au renforcement du cadre réglementaire s'imposant aux acteurs locaux (et singulièrement aux entreprises), et à l'enrichissement du processus d'institutionnalisation du mécanisme de création de ressources locales, par l'extension des réseaux de partenaires. On citera pour exemple, les débats consacrés à l'articulation des préoccupations locales sur la qualité de l'air à la mise en place du Plan Régional sur la Qualité de l'air et du Plan local de Protection de l'Atmosphère. On pourrait évoquer également la volonté locale d'inscrire les actions locales de création de connaissance dans les objectifs fixés par le Programme « Modélisation de la qualité de l'air

⁵² C'est en ce sens qu'il faut comprendre notamment les multiples références à des rapports établis par certains organismes (Drire, Ifen...).

dans le Nord Pas de Calais », inscrit dans le dernier Contrat de Plan Etat-Région, en mobilisant notamment les réseaux d'acteurs participant à ce programme. Enfin, on peut mentionner également la volonté récemment exprimée par les acteurs locaux d'inscrire une « étude locale sur l'évaluation de l'impact sanitaire global des émissions atmosphériques industrielles sur la santé des populations de l'agglomération dunkerquoise » dans le cadre du PRASE (Programme Régional d'Actions en Santé et Environnement) afin de répondre à une préoccupation locale d'identification des risques liés à l'accumulation de rejets au sein du territoire de plusieurs types de polluants⁵³.

Par les besoins d'information et de connaissance sur la pollution atmosphérique et ses impacts sanitaires qu'ils ont fait émerger, les conflits d'usage ont suscité des collaborations entre entreprises et centres de recherche locaux et extérieurs au territoire et ont contribué à l'émergence d'une préoccupation collective pour une expertise dans le domaine de la mesure des polluants et des impacts sanitaires. Cette préoccupation a pris la forme de divers dispositifs de mesures, mais elle est également en grande partie à l'origine de la création d'un Institut de recherche en environnement industriel, qui regroupe des laboratoires de plusieurs universités de la région sous la direction de l'Université du Littoral, sur la thématique principale de la qualité de l'air et de la pollution atmosphérique d'origine industrielle. Cet institut de recherche s'inscrit donc dans la continuité des préoccupations exprimées localement sur la question de la qualité de l'air, avec l'objectif de faire converger dans ce domaine les compétences exprimées au niveau régional sur cette thématique, à des fins d'amélioration des processus de production (techniques d'identification des polluants et technologies permettant la réduction des pollutions) et de meilleure connaissance des conditions d'acceptation par les populations des risques industriels. Si la Région est largement à l'origine de l'émergence de projet, celui-ci a trouvé sur le territoire dunkerquois une résonance particulière, liée à l'existence d'une gouvernance locale autour de la qualité de l'air.

⁵³ Il faut noter que l'un et l'autre de ces programmes (Modélisation de la qualité de l'air et PRASE) sont également mobilisés dans les recherches de l'institution de recherche en environnement industriel (IRENI).

II. 2.2. Evolution de l'engagement des entreprises

La présentation précédente du développement des conflits d'usage à propos de la qualité de l'air a montré l'importance de la délibération collective sur la question de la valeur attachée à la qualité de l'air, en faisant ressortir l'opposition des intérêts individuels des acteurs sur cette question. Mais elle a mis également en évidence l'émergence d'une action collective portée par un intérêt collectif. Il est intéressant alors de rappeler deux traits essentiels de cette action collective : d'une part elle s'enracine dans un processus de coopération entre les acteurs concernés qui puise sa source dans les années soixante dix ; d'autre part, le partage d'un projet susceptible de fédérer les intérêts individuels, à savoir la conciliation du développement industriel et de l'amélioration de la qualité de vie. Cette action collective, qui s'inscrit de toute évidence dans le cadre d'une gouvernance mixte impulsée par des acteurs publics repose donc à la fois sur un ajustement des valeurs différentes attribuées à l'environnement (prise en compte des contraintes de coût des entreprises par les associations et reconnaissance progressive par les firmes d'une valeur « éthique » attachée à l'environnement par les associations) et sur la construction d'une articulation entre les intérêts individuels de chacun et l'intérêt collectif. De ce point de vue, le dispositif SPPPI a joué un rôle essentiel dans l'instauration d'une confiance, toujours relative néanmoins, entre les acteurs, résultat de la mise en place d'une procédure de délibération. Sur le fond, le contenu de cette confiance s'est construit progressivement sur la prise en compte du principe de précaution et de l'évaluation des risques liés à la pollution atmosphérique (mesures, études d'impact...), et sur la régularité des échanges d'informations. Parallèlement au SPPPI, d'autres dispositifs ont vu le jour dans la deuxième moitié des années 90, qui témoignent d'une évolution de la nature de l'engagement des différents acteurs en faveur de l'intégration des contraintes environnementales sur le territoire dunkerquois. Les entretiens réalisés permettent d'explicitier les termes de cette évolution, en mettant notamment en évidence l'importance décisive du développement de l'expérience d'écologie industrielle sur le dunkerquois.

Afin d'identifier le contenu de ces transformations, nous rappelons d'abord les principes essentiels de l'écologie industrielle, puis dans un second temps nous analysons à partir des entretiens réalisés auprès des acteurs du territoire les conditions d'émergence d'un processus de création de ressources sur ce territoire.

II.2.2.1. Les principes de l'écologie industrielle

De manière générale, l'écologie industrielle a pour objectif principal de réduire l'intensité de l'utilisation des ressources naturelles et de l'énergie nécessaires aux activités de production, en prenant pour modèle le fonctionnement des systèmes naturels. Pour cela, l'écologie industrielle s'appuie sur une recherche d'optimisation de l'usage des ressources qui vise à la fois à la réduction de la quantité de déchets dans les systèmes de production et de consommation, et à leur utilisation comme matières premières dans les process industriels (Boiral, 2004). A l'instar des systèmes naturels (bio-mimétisme)⁵⁴, le système « éco-industriel » définit ainsi une organisation des processus de production dans lequel on tend vers le « zéro déchet » en limitant ceux-ci ou en favorisant leur réutilisation, dans le cadre d'un « métabolisme industriel » (Erkman, 1998). Ce dernier se présente comme un système global intégré des relations entre les activités humaines et la biosphère, tant d'un point de vue strictement industriel des systèmes productifs que du point de vue de l'organisation urbaine sous-tendant le développement de l'activité industrielle. L'écologie industrielle s'appuie donc sur la revalorisation des déchets industriels et sur leur transformation en nouveaux produits vendus sur d'autres marchés ou en sources d'énergie utilisables comme combustibles, à des fins de réutilisation dans les processus de production. L'écosystème industriel idéal est ainsi celui qui parvient, par le bouclage intégral des cycles d'échanges de matières et d'énergie entre les firmes, à limiter l'apport extérieur à la seule énergie solaire, et à faire disparaître par ailleurs les déchets. En soi, l'écologie industrielle est une idée déjà assez ancienne, et se trouve à la croisée d'un certain nombre de courants de pensée intellectuels ayant proposé des interactions possibles entre fonctionnement des systèmes naturels et développement des activités humaines (Fisher-Kowalski, 2003). Mais c'est la montée en puissance de la science écologique dans les années 50-60 qui est à l'origine des premières expériences concrètes d'écologie industrielle, dont celle de Kalundborg au Danemark. Si à l'échelle des entreprises il s'agit principalement de repenser les processus de production pour limiter les déchets et les rejets, on identifie généralement quatre axes forts à la stratégie d'évolution vers l'écologie industrielle (Erkman, *op.cit.*) : la valorisation des déchets, le bouclage des cycles de matière et la limitation des émissions dissipatives, la dématérialisation des activités et des produits, la décarbonisation de l'énergie. Du fait de ces objectifs, le cœur du domaine d'étude de

⁵⁴ Pour une analyse des problèmes liés à cette assimilation des systèmes industriels aux systèmes naturels, voir J. Korhonen (2004).

l'écologie industrielle est principalement constitué du substrat biophysique du système industriel, composé des flux de matières et d'énergie liées aux activités humaines. L'analyse de ces flux, qui ne va pas sans soulever quelques difficultés de réalisation, représente en effet une étape indispensable pour l'appréhension des processus de réduction et de réutilisation des déchets. Elle est à l'origine d'une véritable « ingénierie écologique » définie par certains auteurs avec l'objectif affiché, en s'appuyant notamment sur les principes de la thermodynamique et de l'écoénergétique, de fournir les bases d'une méthode d'action rationnelle pour amener les processus de production vers un écosystème industriel idéal. Dans la mise en place de cette ingénierie écologique, la technologie est généralement présentée comme un facteur clé, en facilitant notamment le traitement des déchets et la limitation des émissions dissipatives (Watanabe, Zhu, 2003).

D'un point de vue pratique, l'écologie industrielle ne s'éloigne pas fondamentalement des efforts classiques de productivité (produire plus avec moins de matières résiduelles, ce que l'on appelle l'éco-efficience) à travers une meilleure utilisation des matières et de l'énergie. Dans la logique de cette proximité, on peut noter l'insistance des écologues industriels en faveur de la mise en place d'un marché éco-industriel, qui témoigne de la compatibilité possible des comportements de recherche de profit et d'optimisation des flux (Vivien, 2005). La mise en place d'un tel marché a alors deux objectifs : donner une valeur monétaire à des flux, de matières et d'énergie qui sont essentiellement physiques, et assurer que la rareté des ressources non renouvelables contribue en effet à une évolution de la demande susceptible de porter des incitations à aller vers une démarche d'écologie industrielle. Dans ce cadre, la détermination des conditions de fonctionnement du marché, et notamment de fixation des prix, ne s'éloigne pas fondamentalement des modèles libéraux de gestion des ressources naturelles.

Sur le plan des valeurs, l'écologie industrielle s'apparente à une démarche « écocentrique », dans laquelle la recherche du profit et la croissance économique de la part des entreprises sont subordonnées à l'intégrité des écosystèmes (Boiral, Croteau, 2004). Plus largement, l'engagement des entreprises dans une démarche d'écologie industrielle repose le plus souvent sur la prise de conscience par les chefs d'entreprise et par l'ensemble du personnel de l'importance de la protection de l'environnement et sur la nécessité de réduire les atteintes portées à la qualité environnementale.

Toutefois, la simplicité apparente des principes de l'écologie industrielle ne doit pas masquer l'ampleur des transformations organisationnelles internes à l'entreprise qu'elle implique en réalité. Pour s'engager dans un processus de transformation et de valorisation des déchets, des changements profonds dans le mode de production sont souvent indispensables, qui font appel à l'innovation technologique et à la mise en œuvre de nouveaux équipements. En ce sens, les transformations à réaliser pour s'engager dans une démarche d'écologie industrielle dépassent le plus souvent de beaucoup les seules compétences disponibles au sein de l'entreprise, et supposent plus largement l'engagement de la firme dans un « processus d'acquisition, de diffusion et de production de connaissances permettant de s'adapter collectivement aux changements de l'environnement et de promouvoir de nouvelles pratiques » (Boiral, 2004a). Dans cette définition de l'écologie industrielle comme un processus d'apprentissage entre plusieurs acteurs, qui peuvent être situés à des différentes échelles spatiales, la « symbiose industrielle » apparaît ainsi comme un facteur d'encouragement au développement d'une culture commune, par la multiplication des échanges inter-entreprises qu'elle favorise (Harris, Pritchard, 2004).

Du point de vue de l'organisation interne de la firme, il faut, dans ces informations et connaissances liés à l'optimisation des flux de matière et d'énergie, tout à la fois considérer celles auxquelles l'entreprise peut avoir accès lorsqu'elles viennent de l'extérieur, et celles relevant d'une expérience de travail interne à l'entreprise et d'une analyse au sein de chaque étape de production des pratiques à développer pour limiter les rejets à la source. Comme le souligne ainsi O. Boiral :

« L'approche des ressources propose donc de centrer l'analyse stratégique sur les savoirs tangibles et intangibles (informations, connaissances, méthodes de travail, technologies...) développées par l'entreprise et qui la distinguent de ses concurrents. Parce qu'elles résultent d'un apprentissage collectif de nouveaux comportements et de nouvelles technologies, qu'elles reposent sur la mobilisation de connaissances spécifiques relatives aux procédés, aux matières résiduelles et différentes façons de les valoriser, les pratiques d'écologie industrielle sont susceptibles de constituer des compétences clés pour les organisations » (Boiral, 2004).

Dans ce domaine, la compétitivité de la firme dépend pour une large part du développement de compétences clés qui témoignent d'une capacité de la firme à maîtriser les procédés, les pratiques et les technologies susceptibles de lui permettre de saisir des

opportunités de revalorisation des déchets, et qui offrent également à ces firmes la possibilité de créer une différenciation par rapport à la concurrence. Ces compétences clés apparaissent le plus souvent à l'issue d'un long processus d'apprentissage collectif, spécifique à une firme ou à un groupe de firmes, et constituent donc potentiellement les bases d'un avantage comparatif de la firme vis à vis de la concurrence. L'identification de ces compétences, qui se situent au cœur d'une approche en termes de ressources, posent deux questions fondamentales : celle de la définition de leur contenu, et de leur évolution dans le temps, d'une part ; celle de la définition de l'échelle spatiale favorisant leur développement, d'autre part.

S'agissant du contenu de ces compétences, O. Boiral, en distingue cinq dimensions essentielles (*Ibid.*) :

- la capacité à relever les défis technologiques et à expérimenter de nouveaux procédés ; la maîtrise de la variabilité des flux de matières résiduelles à valoriser ;
- la capacité à réaliser les ajustements nécessaires dans la gestion des ressources humaines (par la formation du personnel, notamment) ;
- la gestion des questions environnementales, pour tenir compte du contexte dans lequel se développe l'écologie industrielle, et notamment de la complexification des problèmes administratifs, techniques et sociétaux qu'elle suscite (pesanteur de la réglementation dans le domaine de la gestion des déchets, perception sociale souvent négative d'un engagement des firmes dans la démarche de traitement des déchets, qui résulte d'un comportement de type « not in my backyard ») ;
- les compétences stratégiques et commerciales nécessaires pour assurer la stabilité des filières de récupération, de valorisation et de commercialisation de produits élaborés à partir de matières résiduelles (approvisionnements et distribution commerciale).

S'agissant de la question de l'échelle spatiale pertinente, beaucoup d'analyses récentes mettent en avant la nécessité de concilier les avantages tirés d'une proximité spatiale entre les acteurs concernés (notamment en ce qui concerne les échanges d'énergie, qui sont nécessairement localisés) et ceux provenant de réseaux qui se développent bien souvent au delà même de l'échelle régionale, et qui sont fondés uniquement sur un investissement, matériel ou immatériel, en commun (Fichtner, Tietze-Stöckinger, Rentz, 2004). De ce point de vue, la multiplication des éco-parcs industriels au sein de la démarche d'écologie industrielle pose plus généralement la question du caractère décisif de la proximité

géographique dans la réussite des expériences de symbiose industrielle, notamment du point de vue de l'organisation des processus collectifs de prise de décision et de la diffusion du processus d'apprentissage (Eilering, Vermeulen, 2004). Nombre d'analyses mettent ainsi en évidence la dimension urbaine des démarches d'écologie industrielle, en insistant notamment sur l'influence primordiale des caractéristiques des milieux urbains pour l'essor de l'écologie industrielle, sans nier toutefois la nécessité de dépasser le cadre strictement local des expériences existantes, notamment par le biais d'une extension de ces démarches au niveau régional (Desrochers, 2001 ; Welford, 2004). C'est en particulier l'un des enjeux de l'accompagnement de ces démarches par des politiques publiques, susceptibles notamment de favoriser la transmission des informations et des connaissances, mais également de la détermination des conditions économiques de leur rentabilité (Van den Berg, Janssen, 2003).

Au regard de ces grands principes de l'écologie industrielle, les actions menées sur le territoire dunkerquois peuvent apparaître encore relativement modestes. Si le dispositif Ecopal s'est inscrit au moment de sa création dans la philosophie générale de ces grands principes, beaucoup d'acteurs interrogés dans le cadre de nos entretiens ont souligné la difficulté à engager des actions concrétisant effectivement ces principes :

« J'ai l'impression qu'au début les objectifs étaient plus nobles. On peut penser qu'au début c'était la création d'un vrai pôle en écologie industrielle, une sorte de bibliothèque au niveau national. Et je trouve que ça a pas mal changé. Aujourd'hui, ce sont beaucoup plus des projets concrets. Il n'y pas que des côtés négatifs là dedans. » (Une chargée de mission Ecopal).

Il faut néanmoins mettre au crédit d'Ecopal la création d'un réseau industriel d'échanges visant à la multiplication entre les entreprises des flux de déchets, de matières et d'énergie à des fins de réutilisation dans les processus de production (bois, boues, déchets divers, papier-carton, pneumatiques...). L'une des dimensions principales de ces actions est très clairement de permettre aux entreprises d'accéder aux informations (procédés et pratiques existants) indispensables pour la mise en œuvre de ces actions. Des expériences de traitement et de réutilisation des déchets sont ainsi présentées et aboutissent à un partage des connaissances sur ces questions entre les différentes entreprises. L'association Ecopal assure également les conditions d'une généralisation de ces pratiques, avec l'objectif d'arriver ainsi à une minimisation des coûts liés à l'intégration des contraintes environnementales dans les

processus de production. Dans la logique des grands principes de l'écologie industrielle, l'action d'Ecopal se situe donc essentiellement au niveau des processus de production des firmes.

Ces quelques rappels sur les principes de l'écologie industrielle nous permettent maintenant d'apprécier d'une part le contenu de l'évolution des rapports entre les acteurs à partir de la mise en place de différents dispositifs territorialisés et, d'autre part, les effets des réseaux d'acteurs environnementaux qui se sont développés dans le cadre de ces dispositifs.

II.2.2.2. Réseaux d'acteurs environnementaux et création de ressources

Le positionnement des acteurs interrogés vis-à-vis de la réglementation dans les domaines concernés (qualité de l'air et déchets industriels) fait ressortir des comportements assez proches. Beaucoup d'acteurs affirment avoir une connaissance assez approfondie de la réglementation en vigueur, et déclarent prévoir son renforcement dans les années à venir. Globalement, la plupart des acteurs reconnaissent l'utilité de cette réglementation du point de vue de la protection de l'environnement, en l'envisageant ainsi essentiellement sous sa dimension contraignante. Certaines entreprises évoquent également ses effets positifs sur l'évolution des pratiques vis-à-vis de l'environnement et sur l'incitation au progrès technologique :

« Nous ce qu'on essaie de faire, c'est toujours de transformer une contrainte en opportunité, c'est à dire qu'on a des obligations réglementaires, et on essaie de voir comment on peut transformer cela en une occasion de progresser, de s'améliorer » (un responsable service environnement d'entreprise). Plusieurs acteurs évoquent néanmoins le frein que cette réglementation peut représenter à l'évolution des pratiques :

« Pour moi, le principal frein, c'est l'empilement des réglementations et donc leur lourdeur et la difficulté de les connaître » (un responsable service environnement d'entreprise).

« Maintenant je vois à quel point une entreprise peut avoir du mal à se mettre en règle même si elle a la volonté de respecter la réglementation » (une chargée de mission d'Ecopal)

Au-delà de ces quelques évidences, la complexité de ce positionnement des acteurs à l'égard de la réglementation peut s'apprécier à différents niveaux.

Plusieurs d'entre eux insistent en premier lieu sur la nécessité de prendre une certaine « distance » vis-à-vis de la réglementation, avec l'objectif d'aller au-delà des limites posées par son caractère contraignant. Ainsi la distinction, au sein du SPPPI, entre réglementation et expression de la qualité de vie est-elle suggérée par exemple, pour saisir les préoccupations des populations notamment dans le domaine de la santé : la satisfaction de la réglementation n'apparaît pas suffisante pour répondre aux préoccupations sanitaires des populations. De même, des entreprises évoquent elles la nécessité de trouver, dans le domaine du traitement des déchets, un « espace de créativité » entre une réglementation trop contraignante, souvent contre-productive, et une réglementation trop souple qui serait inefficace. Ces limites sont ainsi mises en avant pour inviter à une approche de cette réglementation permettant de compenser les coûts occasionnés par l'intégration des contraintes environnementales. En outre, la distance à prendre vis-à-vis de la réglementation est également évoquée sur la question de la rentabilité économique : la contrainte réglementaire est en effet présentée par plusieurs acteurs comme un frein à l'extension des marchés liés au traitement et à la revalorisation des déchets, et donc à la rentabilité économique de ces opérations.

En second lieu, il apparaît que l'échange, direct ou indirect, d'informations au sujet de cette réglementation revêt un caractère stratégique. D'un côté en effet, il s'agit de créer les conditions d'un accès facile à cette réglementation. Les dispositifs (SPPPI, Ecopal) sont ainsi souvent cités pour leur utilité dans ce domaine, tant du point de vue des associations (informations sur la réglementation en matière de polluants atmosphériques au sein du SPPPI) que de celui des entreprises (informations transmises au sein d'Ecopal entre les entreprises participantes). En outre, un certain nombre d'acteurs évoquent plusieurs modalités d'accès aux informations sur la réglementation, soit directement par le biais des informations données au sein des dispositifs, soit indirectement par le biais des contacts hors dispositifs facilités par la multiplication des occasions de rencontres. Quelque soient les modalités, ces dispositifs apparaissent au total comme la clé de voûte de l'utilisation par les acteurs locaux de la réglementation existante. Ils constituent donc des étapes essentielles dans le traitement de la complexité du contexte administratif. En tant qu'ils regroupent un certain nombre d'acteurs d'horizons très divers, ils apparaissent également comme un moyen de construire dans le temps une approche « territoriale » de la réglementation, qui vise à faire converger un certain

nombre de positionnements individuels (entreprises, associations, institutions) par rapport à cette réglementation.

L'analyse des entretiens fait ressortir des objectifs sensiblement différents attribués aux dispositifs mis en place à partir des réseaux d'acteurs environnementaux. Si le SPPPI est le plus souvent présenté comme un dispositif d'expression et de résolution des conflits, l'objectif principal d'Ecopal apparaît au contraire très lié à la mise en réseau des entreprises dans un but de partage des informations relatives aux processus de production (traitement des déchets, analyse des flux de matière, d'eau et d'énergie). L'émergence du dispositif Ecopal est ainsi associée à l'extension de réseaux informels entre entreprises, existant préalablement au dispositif, et à la volonté d'une collectivité locale de renforcer les liens avec le tissu économique. Les échanges entre quelques grandes entreprises du territoire sur des domaines qui concernent l'écologie industrielle (mise en place d'un réseau de chaleur entre Sollac et EDF...), et plus généralement les questions environnementales, sont en effet présentés comme étant à l'origine de la mise en place du dispositif, tout autant que le désir de la commune d'implantation de s'engager sur la voie de l'écologie industrielle :

« Déjà les industriels ont, à mon sens, travaillé ensemble et puis la collectivité locale a beaucoup poussé à cela de façon à ce que le territoire de Dunkerque soit vu comme un territoire industriel où il fait bon vivre. Je pense qu'il y avait un terrain favorable avec des pratiques de long terme » (un responsable de service environnement d'entreprise)

De ce fait, Ecopal est souvent défini comme le résultat d'une convergence entre le partage d'intérêts communs liés à une proximité géographique et l'expression d'une proximité institutionnelle qui se matérialise par des valeurs progressivement partagées entre quelques entreprises (matérialisée par une « culture environnementale » commune, associée à la réalisation de gains financiers). Face à la complexité de la réglementation, et face à l'incertitude dans laquelle les entreprises se trouvent placées, l'apport du dispositif est ainsi de permettre aux entreprises de répondre aux problèmes, à partir d'une confiance instaurée entre les acteurs. Le partage des connaissances est ainsi présenté comme l'apport fondamental du dispositif, et ce à deux niveaux : entre les services environnementaux des grandes entreprises (échanges d'informations) et entre ces services et les PME-PMI, qui ne disposent pas des compétences dans ces domaines. La participation à ce dispositif est présentée comme une

incitation à formuler des problèmes, qui ne seraient donc pas apparus sans lui, et à y apporter des solutions collectives :

« Moi je parlerai bien de synergie, d'échanges d'expériences entre les uns et les autres. Pour être forts, soyons groupés. C'est un moyen de trouver ensemble des solutions qu'on ne trouverait pas individuellement, d'échanger mais aussi d'entraîner les PME locales et de faire évoluer la mise en application des réglementations » (un responsable de service environnement d'entreprise).

Beaucoup d'acteurs interrogés soulignent que la multiplication des échanges d'informations facilitant l'accès aux connaissances se développe à la fois à l'intérieur des dispositifs concernés mais en également en dehors, lors d'interactions à caractère informel. Plus précisément, il apparaît que les réunions organisées dans le cadre des dispositifs favorisent largement la multiplication des contacts, de nature informelle, entre les acteurs en dehors des dispositifs. Les contacts pris dans le cadre de réunions de commissions suscitent donc à la fois des collaborations suivies au fil des différentes réunions mais alimentent également des pratiques de sollicitations en dehors des dispositifs :

« C'est un excellent moyen de transférer des connaissances, du savoir faire, notamment concernant la réglementation. Comme on a tous très peu de temps, c'est parfait pour avoir très rapidement accès à l'information ou l'échanger avec d'autres. On a la liste de tous les participants et de toutes les entreprises, ce qui nous permet de décrocher le téléphone pour avoir de l'information rapidement. A mesure qu'on participe à toutes les commissions, on acquiert de l'expérience dans le domaine. Au niveau du quotidien, ça a effectivement des conséquences sur nos comportements. Par exemple, on a certain nombre de déchets qui n'étaient pas triés il y a encore deux ans et qui le sont maintenant. » (un responsable service environnement entreprise).

La majorité des acteurs, et notamment les entreprises, évoquent une référence aux « bonnes pratiques », pour évoquer à la fois l'accès à l'information et aux connaissances et la mise en œuvre de celles-ci dans le cadre des processus de production :

« Donc au départ, j'ai vu des gens assez fermés face aux questions environnementales et qui maintenant s'ouvrent petit à petit, et qui utilisent bien le réseau. Ils se rendent compte que ça

peut être bien pour eux. Et surtout on n'évoque pas que les problèmes, on évoque également les bonnes pratiques » (une chargée de mission d'Ecopal)

« C'est vrai qu'il peut y avoir des bonnes pratiques. C'est aussi se connaître entre nous, savoir s'il y a des intérêts sur certaines actions à mutualiser » (un responsable environnement d'entreprise)

Beaucoup d'acteurs insistent sur l'importance des pratiques anciennes de coopération à l'origine des dispositifs étudiés : sont ainsi cités systématiquement les échanges entre entreprises, entre entreprises et collectivités locales qui se sont développés depuis de nombreuses années, et qui se sont concrétisées par le schéma d'environnement industriel en 1993. Beaucoup évoquent ainsi une tradition de coopération entre les acteurs qui s'inscrit dans l'histoire longue du territoire, et l'importance qu'elle revêt pour la projection dans le futur des différents acteurs et la définition des projets en commun, notamment dans le cadre de Dunkerque Technologie et de l'Ireni.

La quasi totalité des personnes interrogées soulignent l'extrême importance de la proximité spatiale dans la mise en œuvre de ces dispositifs. Que ce soit sur le dispositif SPPPI ou Ecopal, cette proximité paraît en effet décisive pour le développement des échanges. Dans le cas du SPPPI, elle est directement liée au bien environnemental qui est l'objet du conflit : concentration d'entreprises polluantes et de population sur un périmètre restreint. Cette proximité facilite ensuite les échanges entre les acteurs concernés. Dans le cas d'Ecopal, la proximité spatiale est présentée comme un élément déterminant pour la multiplication des échanges :

« C'est évident que des entreprises situées à proximité, avec possibilité d'aller physiquement et rapidement se voir, sont plus à même de travailler ensemble. De toute façon, moi je suis partisan du fait qu'il faut se rencontrer pour travailler ensemble. Les mails, les courriers, c'est bien, mais ça n'empêche pas l'importance de contacts physiques. Et donc c'est sûr que d'avoir des entreprises sur 20 ou 30 km, sur un territoire petit, ça aide. » (un responsable de service environnement d'entreprise. Cette proximité facilite en effet le processus de diffusion des informations et des connaissances, que ce soit au travers de la régularité des réunions, mais également au travers des échanges informels hors dispositifs. Elle facilite également le renforcement des réseaux d'acteurs :

« Il y a beaucoup d'acteurs qui ont appris à se connaître par le biais de leurs participation aux travaux du SPPPI. Et puis ensuite ils ont monté des partenariats, peut-être même qu'Ecopal est né quelque part des rencontres qui ont été faites dans le réseau SPPPI. SPPPI c'est quand même un vaste réseau. Et rien n'empêche aujourd'hui les acteurs de constituer des groupes d'intérêt entre eux, à partir de leur rencontre faite au SPPPI sur des problèmes qu'ils ont en commun. Aussi bien les industriels, que certains élus qui finalement peuvent trouver des motifs à travailler ensemble parce qu'ils sont confrontés aux mêmes situations qui ont été exposées au SPPPI » (un responsable d'agence d'urbanisme)

Deux remarques peuvent être formulées à propos de cette proximité spatiale.

D'une part, la mise en avant de cette proximité est consubstantielle d'une invocation de valeurs et de pratiques partagées. Plusieurs acteurs ont ainsi souligné que les dispositifs dans lesquels évoluent les acteurs s'appuient simultanément sur ces trois éléments. C'est précisément cette association entre proximité géographique et proximité institutionnelle et partage des pratiques qui est évoquée dans le développement du projet « partenariat entre donneurs d'ordre et sous-traitants » mis en place au sein d'Ecopal.

Le tissu économique dunkerquois est en effet caractérisé par le poids non négligeable de la sous-traitance dans les effectifs totaux de salariés à l'intérieur de chaque secteur (de 10 à 50% selon les secteurs) et par la présence de grands donneurs d'ordres. Ces derniers ont pour la plupart intégré des exigences environnementales, au travers d'engagements pris dans le cadre d'une certification ou d'un système de management environnemental par exemple, renvoyant le plus souvent à une politique de groupe menée au niveau national ou international. Ces pratiques individuelles des donneurs d'ordres dans le domaine environnemental intègrent, à des degrés divers, les relations avec les sous-traitants en imposant à ceux-ci des engagements plus ou moins forts dans le respect des contraintes environnementales (politique de qualité totale, système de management de la qualité...). Dans la continuité de ces pratiques individuelles, l'enjeu du dispositif mis en place par Ecopal est d'agir lors de l'étape décisive de la sélection des prestataires sous-traitants par les donneurs d'ordre et d'introduire des critères de respect de l'environnement dans les choix effectués. Concrètement, il s'agit donc d'aider à la diffusion des critères de la performance environnementale des grandes entreprises vers les PME-PMI sous-traitants, avec l'objectif explicite que les critères techniques liés à l'environnement se substituent au moins partiellement aux critères traditionnels de la

compétitivité prix. Il s'agit donc tout autant d'inciter les prestataires potentiels à s'engager sur un certain nombre de critères techniques relevant de la prise en compte de l'environnement que d'inciter les donneurs d'ordre à garder les critères environnementaux tout au long de la procédure de sélection, sans que l'argument du moindre coût ne revienne comme critère déterminant. Pour atteindre cet objectif, Ecopal a élaboré un programme d'action global, qui repose sur trois objectifs intermédiaires :

- faciliter la diffusion des informations et des connaissances sur l'intégration des contraintes environnementales entre les responsables environnementaux des donneurs d'ordre et des sous-traitants, afin d'aider à la constitution d'une culture environnementale commune.
- Définir les conditions du partenariat dans les contrats entre donneurs d'ordres et sous-traitants, c'est à dire établir les exigences environnementales relatives à chaque prestation
- Définir les modalités d'une valorisation locale des comportements de chaque entreprise dans le cadre des procédures de sélection.

C'est pour répondre au premier objectif qu'a été mis en place en 2005-2006 un programme de sensibilisation à l'environnement, destiné aux techniciens environnementaux des donneurs d'ordres et sous-traitants⁵⁵. Il s'agit précisément d'aider au développement et à la diffusion des connaissances sur les principales thématiques environnementales et leur mise en œuvre concrète au sein des processus de production (partage des pratiques adoptées par certaines entreprises, notamment les donneurs d'ordres), et de créer les conditions d'un échange régulier d'informations sur ces thématiques. Les informations portent tout autant sur la réglementation que sur le contenu des pratiques ou encore sur la mise en évidence des avantages économiques à l'intégration des contraintes environnementales (mise en conformité vis à vis de la réglementation, et anticipations éventuelles de la réglementation. Fondamentalement, il s'agit donc de construire un processus susceptible de faciliter la diffusion des informations et des connaissances, au moyen d'outils *ad hoc*. Sont ainsi envisagées la création d'une charte entre entreprises du territoire engagées l'intégration des contraintes environnementales, mais également la mise en place d'outils destinés aux transferts d'informations entre les donneurs d'ordres, à partir de leurs retours d'expérience, en

⁵⁵ Ce programme est intitulé « les bonnes pratiques environnementales des entreprises littorales », et se déroule sous formes de séminaires thématiques : réglementation, air, eau, déchets, énergies, bruits et sols, management de l'environnement. Les séminaires sont animés par des professionnels du secteur concerné.

ce qui concerne la diffusion des bonnes pratiques dans les relations entre sous-traitants et donneurs d'ordres (grilles d'évaluation des performances environnementales des prestataires), et enfin l'élaboration d'outils permettant d'accompagner au sein de chaque secteur les sous-traitants dans leur démarche d'intégration des contraintes environnementales et de valorisation de leurs performances.

Au total, ce projet de partenariat entre donneurs d'ordres et sous-traitants vise donc très clairement à faire entrer les pratiques d'intégration des contraintes environnementales au cœur même des processus de production d'un nombre significatif d'entreprises du territoire.

D'autre part, même si cette proximité spatiale semble incontournable, plusieurs acteurs interrogés évoquent le caractère inéluctable de l'élargissement de l'étendue spatiale d'application des relations entre acteurs, soit pour mentionner l'apparition de nouveaux acteurs et l'émergence de liens supplémentaires dans le cadre du pôle de compétences, soit pour évoquer les conditions d'une rentabilité économique des projets développés au sein d'Ecopal. Dans le premier cas, les acteurs évoquent souvent la « proximité des métiers » ou « de préoccupation », pour signifier le développement des collaborations hors de l'espace de référence :

« D'un côté j'ai à m'enrichir de quelqu'un qui est différent et qui est situé à côté de moi et à qui je peux accéder rapidement, et de l'autre côté j'ai à m'enrichir des pratiques de personnes qui ont le même métier mais qui ne sont pas forcément sur le même territoire que moi. Donc les deux proximités sont aussi importantes l'une que l'autre. » (un responsable de service environnement entreprise).

Ces dispositifs sont également mentionnés par les acteurs interrogés pour leurs effets potentiellement positifs sur l'attractivité économique du territoire et, plus généralement, sur le développement économique territorial. Plusieurs acteurs évoquent ainsi le poids croissant dans les choix de localisation de la question des traitements des déchets, en citant par exemple la constitution d'une base de données sur les entrants-sortants de matières pour chaque entreprise, de manière à développer l'implantation des éco-entreprises (prestataires de services) et à fonder les bases d'une meilleure attractivité du territoire. Les effets sur l'attractivité économique sont également suggérés à travers l'émergence d'une dynamique de partenariat entre les acteurs et la réduction de l'incertitude dans les choix d'implantation pour les entreprises :

« il y a aussi une chose qu'on retrouve très souvent et très haut placé, c'est le partenariat local, les relations avec le territoire : c'est quelque chose qui revient systématiquement dans les facteurs d'implantation... Tout ça parce qu'en fait ça sécurise les acteurs économiques : comme tout acteur d'une entreprise est confronté à un facteur d'incertitude, quand il peut réduire ces incertitudes, évidemment, c'est favorable ». (Un chargé de mission d'une Collectivité Locale).

Comparativement à ces dispositifs fonctionnant depuis quelques années, le pôle de compétences dans la sécurité des process industriels est présenté comme une étape supplémentaire à plusieurs égards. Il s'agit tout d'abord de faire émerger des liens plus étroits entre le monde de la recherche, les collectivités locales et les entreprises, sur la base des compétences disponibles localement et des spécificités du tissu économique local.

« Le pôle de compétences qui vient d'être créé, sur la maîtrise des process et risques, est venu d'une analyse qu'on a faite du dunkerquois, de la réalité de cette compétence qui est un peu plus élevée qu'ailleurs, et donc l'idée du pôle de compétences est de promouvoir ses savoir-faire et aussi de les maintenir à niveau, de les faire progresser. C'est pour cela qu'il regroupe l'ULCO⁵⁶, la CUD⁵⁷ et la CCID⁵⁸. Donc ça c'est venu justement du fait que le nucléaire, qui était une des industries phares du territoire, avait des exigences en termes de sécurité, de traitement, de traçabilité...etc » (responsable environnement d'une grande entreprise).

A ce titre il s'agit bien de l'évolution d'un objectif initial qui s'inscrit dans la continuité des évolutions précédentes. On note ainsi le passage d'une attitude purement défensive (SPPPI) sur les questions environnementales, en particulier la qualité de l'air, à des comportements de création d'effets positifs sur l'évolution des processus de production (au travers du dispositif Ecopal et du processus de diffusion des connaissances et informations qu'il facilite) pour arriver aujourd'hui à l'objectif de créer des emplois de haute technologie, dans une filière dite d'excellence, et des ressources à partir d'un renforcement des liens entre recherche et entreprises. Il apparaît très clairement que le pôle de compétences concerne les innovations technologiques dans les processus de production à des fins de maîtrise des risques ou de réductions des émissions polluantes. Beaucoup d'acteurs soulignent toutefois

⁵⁶ Université du Littoral Côte d'Opale.

⁵⁷ Communauté Urbaine de Dunkerque.

⁵⁸ Chambre de Commerce et d'Industrie de Dunkerque.

l'implication encore trop limitée des acteurs locaux de la recherche dans le dispositif cité, et évoquent la nécessité de développer la recherche appliquée sur le territoire dans le domaine du risque et du contrôle des pollutions (qualité de l'air). Dans ce cadre, le dispositif Ireni, plutôt orienté vers la recherche fondamentale, est souvent présenté comme une étape supplémentaire dans le développement des transferts de technologie issus de l'innovation et des partages d'informations, dans la mesure où il apporterait au travers des recherches développées dans les laboratoires, les ressources indispensables à un renouvellement des compétences dans ce domaine. De manière plus générale, les laboratoires de recherche sont présentés comme des pièces maîtresses du pôle de compétences :

« [le but, c'est de]...partir de besoins identifiés chez les industriels en recherche appliquée, faire en sorte que les laboratoires quels qu'ils soient, qu'ils soient situés ici ou ailleurs puissent être en capacité de répondre à des financements, que ces mêmes laboratoires puissent mieux vendre leurs services, et leurs savoirs et compétences au monde privé, enfin de faire en sorte d'attirer par l'effet cluster des activités qui voudraient s'agglomérer sur un territoire qui a mis en avant ses compétences » (Responsable de l'agence de développement économique).

Au total, la mise en place de ce pôle de compétences mérite d'être souligné pour trois raisons. D'une part, parce qu'elle s'appuie explicitement sur la diffusion d'une culture du risque au sein du territoire qui apparaît comme le résultat des délibérations collectives sur la valeur attachée à l'environnement, et notamment sur la qualité de l'air, au sein du SPPPI :

« Je vais prendre un exemple qui est la culture du risque, la prise en compte du risque, là c'est certainement sur cet aspect là que l'effort est le plus important, c'est à dire l'information en matière de qualité de l'air...Je crois que maintenant la population a l'habitude de s'approprier ces chiffres, je crois que là on a vraiment avancé... » (Responsable service économique d'une collectivité locale).

« C'est aussi le principe de Dunkerque Technologie : comment je vais mieux maîtriser mes risques, améliorer mes processus, améliorer la compétitivité de mes process » (un responsable service environnement d'une entreprise)

D'autre part, parce qu'elle repose sur une articulation complexe entre la mise en valeur d'une proximité spatiale tirée des pratiques locales d'échanges d'informations et de connaissances

sur la maîtrise des risques et des pollutions industrielles au sein des processus de production, et la mobilisation de ressources spécifiques tirées des activités de recherches menées parfois en dehors du territoire. Le pôle de compétences se présente donc comme un dispositif qui résulte de réseaux d'acteurs constitués localement sur la question de la qualité de l'air (délibérations sur les valeurs et prise en compte du risque) et celle de l'écologie industrielle (intervention sur les processus de production) mais dans une optique d'élargissement de l'espace de déroulement des interactions entre les acteurs concernés.

Enfin, l'émergence de ce pôle de compétences en parallèle à celle du dispositif Ireni renvoie à l'évolution dans le temps long des réseaux d'acteurs locaux constitués autour de l'environnement. Beaucoup d'acteurs interrogés ont ainsi mis en évidence la tradition de coopération qui progressivement mise en place depuis de nombreuses années et qui a nourri l'apparition successive de nouveaux dispositifs territorialisés d'action collective ayant contribué au total à la révélation du territoire sur cette question de l'intégration des contraintes environnementales. La mise en place conjointe d'un pôle de compétences et d'un centre de recherche sur l'environnement industriel traduit manifestement une volonté des acteurs locaux de faire émerger de ces réseaux d'acteurs déjà constitués un processus de créations de ressources susceptibles de répondre aux problèmes formulés dans le cadre des dispositifs précédents. Elle révèle également une tentative de constituer un dispositif permettant aux acteurs concernés de mobiliser les informations et connaissances destinées à la réduction de l'incertitude de la projection des comportements dans le futur, tant sur le plan du maintien de la qualité environnementale du territoire (revendication des populations en faveur d'un air sain) que sur celui de l'intégration des contraintes environnementales par les firmes.

Troisième partie

Du passif environnemental à la constitution de nouvelles ressources spécifiques : le cas du bassin minier du Nord – Pas de Calais

Nous demeurons dans le Nord – Pas de Calais, mais quittons maintenant le Dunkerquois pour le bassin minier. La problématique reste la même : les politiques de l'environnement ont-elles des effets secondaires – qui pourraient même s'avérer les plus importants – sur le développement économique des entreprises et des territoires ? Le contexte d'étude, cependant, change. À la façade maritime où se concentrent un certain nombre d'activités industrielles, avec le poids particulier de la sidérurgie, fait suite une zone marquée durablement par un essor industriel intensif, sur près de trois siècles, centré sur la mine et ses activités connexes. L'empreinte qui en résulte se manifeste tout particulièrement au travers de stigmates environnementaux persistants : désorganisation du sous-sol, pollutions de sols et de nappes, friches industrielles, etc.

Précisément, il nous revient de voir si le changement de terrain induit des éléments d'analyses et des conclusions significativement différents. *A priori*, si différences il y a, elles peuvent provenir du type de problèmes environnementaux rencontrés, de l'ancienneté et des formes d'actions environnementales mises en œuvre, et enfin, des contextes territoriaux dans lesquels s'inscrivent les acteurs.

Aussi, la première section de la 3^e partie aura-t-elle d'abord pour objet de mettre en lumière la grande diversité des problèmes environnementaux dont pâtit le bassin minier. En particulier, nous appuyant sur les développements théoriques contenus dans la section I.2.2. (« *Proximité et environnement* »), nous insisterons sur l'importante question du contenu en

incertitude de ces divers problèmes et chercherons à en expliquer les conséquences en termes de politiques correctrices. La question des formes et de la variabilité des résultats des politiques environnementales sera alors traitée dans un second temps (III. 1. 2.). Dans un dernier paragraphe de cette section, l'accent sera mis sur trois sites, assez exemplaires des modes d'action publique constitués en direction de l'environnement du bassin minier du Nord – Pas de Calais : l'infrastructure logistique Delta 3, l'ancien site Metaleurop (fermé au début de l'année 2003), et enfin l'ancien site minier 11/19 à Loos en Gohelle.

Le contexte étant précisé, il s'agira, dans une seconde section, de tester plus particulièrement notre hypothèse d'incidences économiques structurantes des « réseaux d'acteurs environnementaux », perçus comme de possible « ressources spécifiques » (cf. 1^{ère} partie). Pour y parvenir, une « carte » des acteurs, intervenant dans le domaine de l'environnement, sera proposée. Elle servira de base sous-jacente à l'analyse de dispositifs d'action innovants, mis en place dans les années 90, dans le domaine de l'environnement. Puis l'analyse proprement dite de ces dispositifs et du rôle des acteurs y participant sera envisagée, en axant plus spécialement l'investigation sur les trois sites précisés précédemment. La section s'achèvera par l'indication de possibles leviers pour une dynamique territoriale améliorée.

III.1 Les politiques environnementales dans le Bassin Minier

Lorsqu'il est fait référence à la reconversion dans le bassin minier, on pense en premier lieu à la reconversion économique. Cependant, l'industrialisation passée, notamment fondée sur l'essor de l'activité minière et d'industries connexes (métallurgie, chimie...) a induit de telles séquelles sur l'environnement naturel que la reconversion se doit de disposer d'un volet environnemental indispensable. La requalification environnementale – autre nom que l'on peut lui donner – a bel et bien été entreprise. Sa mise en œuvre et ses résultats sont, toutefois, très inégaux. Certains problèmes ont été pris en charge dès les années 60-70 (pollutions ponctuelles notamment). D'autres l'ont été beaucoup plus récemment ou tardent même à bénéficier des actions nécessaires (certaines pollutions de sols par exemple). Cette section offre quelques éléments sur la situation de l'environnement naturel dans le bassin minier. Puis, nous étudions les politiques de l'environnement appliquées sur ce territoire. Enfin, notre attention se portera plus spécialement sur trois sites d'importance majeure au regard de notre problématique générale : le site de Delta 3, ancienne friche minière reconvertie et qui accueille désormais une plateforme multimodale, le site minier du 11/19 à

Loos en Gohelle, enfin l'ancien site de l'usine de plomb Metaleurop repris par l'entreprise SITA en 2003 et en cours de réhabilitation depuis.

III.1.1 La situation de passif environnemental

En matière d'environnement, le territoire du bassin minier du Nord – Pas de Calais cumule deux types de difficultés : d'une part, les conséquences environnementales d'une zone fortement peuplée et disposant de réseaux de communications importants, d'autre part, les stigmates d'une industrialisation intensive, sur plus de deux siècles, et centrée sur la mine.

Le bassin minier est densément peuplé : de l'ordre de 600 habitants au km² et dépassant fréquemment les 1.000 hab./km². Cette concentration de population induit des externalités environnementales « classiques » : émissions atmosphériques, effluents, déchets ménagers... Le caractère géographiquement stratégique de cette zone – comme l'ensemble du Nord – Pas de Calais d'ailleurs – et l'existence d'infrastructures importantes (notamment l'autoroute A1 de Paris à Lille et la rocade minière, voie transversale) renforcent ce type de nuisances par des externalités inhérentes au transport (émissions et nuisances phoniques notamment).

Mais, indiscutablement, la situation écologique du bassin minier est surtout redevable du mode de croissance industrielle passé.

En premier lieu, l'activité minière est responsable d'un gigantesque bouleversement des conditions géologiques et hydrogéologiques. Suivant l'estimation du géologue Francis Meilliez, l'extraction minière aurait conduit, sur 270 ans, au prélèvement de 2,3 milliards de tonnes de charbon sur l'ensemble du bassin minier du Nord – Pas de Calais, et en faisant l'hypothèse que la partie rocheuse prélevée est sensiblement identique à celle des matériaux de remblaiement, le volume des vides restants atteindrait un minimum de 1,7 km³ (Conférence permanente du bassin minier, 1998, p. 68). Il en résulte une importante désorganisation du sous-sol prenant la forme d'affaissements (imperceptibles et sur des surfaces larges) et d'effondrements (spectaculaires et sur des surfaces limitées). Une conséquence majeure de cette déstructuration est une forte perturbation des caractéristiques hydriques de la zone, avec en particulier, du fait de la remontée du niveau piézométrique, des risques d'inondations et même d'ennoyages pérennes d'une partie du territoire. Précisons que l'effectivité d'un tel problème n'est pas, jusqu'à présent, advenue, grâce à l'action permanente de stations de pompage, disséminées dans les communes concernées.

Le poids passé de l'industrie sur ce territoire est également responsable de pollutions historiques significatives, touchant les sols et l'eau. Selon la source BASOL, du Ministère de l'écologie et du développement durable (inventaire au 06/12/2005), l'ensemble du Nord – Pas de Calais détiendrait 513 sites pollués, soit 13,5 % du total national⁵⁹. Or, dans cet ensemble, 1/3 environ des sites sont localisés dans les quatre arrondissements constitutifs du bassin minier (Béthune, Lens, Douai, Valenciennes). La surreprésentation du bassin minier est bien plus manifeste encore lorsqu'on considère les *superficies* de friches industrielles. Compte tenu des emprises importantes liées justement aux anciennes activités minières, ce sont environ les ¾ des surfaces régionales de friches qui se trouvent localisées dans le bassin minier.

L'héritage industriel de ce territoire a aussi pour conséquence un poids relativement élevé en termes de sites industriels à risques. Sur les 72 sites SEVESO que compte la région, plus d'un tiers sont dans le bassin minier (DRIRE, 2005), avec des établissements tels que Grande Paroisse (Bully les Mines), Arkema (Loison), Cray-Vallée (Drocourt) ou encore Nitrochimie (Billy Berclau).

Au total, l'espace du bassin minier a été fortement marqué par le mode de croissance passé, mais aussi par ce qui en subsiste encore. Pollutions, friches, destructions de paysage, altération du sol et du sous-sol, etc., génèrent des coûts⁶⁰ et ont induit une certaine déqualification du territoire, frein indéniable vis-à-vis d'un processus de revitalisation économique (Zuindeau, 1998). Dès lors, une réhabilitation des espaces dégradés et la recherche d'une limitation des pollutions font figure de composante indispensable des politiques de reconversion économique et sociale.

III.1.2 L'évolution des politiques de l'environnement

La prise de conscience d'un lourd passif environnemental dans le bassin minier est ancienne, à peu près concomitante de l'affirmation d'une reconversion économique d'ampleur. Avant même les motifs économiques à une telle requalification du territoire, des

⁵⁹ Ces données sont disponibles à l'adresse internet suivante :

<http://basol.environnement.gouv.fr/tableaux/home.htm>

⁶⁰ En l'occurrence, les coûts environnementaux dans le bassin minier du Nord – Pas de Calais sont assez difficiles à évaluer, qu'il s'agisse des coûts de dépollution et plus encore des coûts de dommages liés aux pollutions existantes. Sur ce dernier point, les études sont en quantité très insuffisante. On notera, quasiment à titre d'exception, les travaux recourant à la méthode des prix hédoniques, et qui mesurent l'impact des dommages à partir des dépréciations relatives des valeurs immobilières (Letombe, Zuindeau, 2005).

raisons proprement sanitaires et de bien-être collectif ont été mises en avant par des associations et des collectivités locales.

Pour autant, les politiques d'environnement qui s'en sont suivies ne font pas apparaître une égale ancienneté ni une même amplitude selon les problèmes particuliers à affronter.

Il est possible de mettre en avant l'idée que certaines difficultés environnementales – les plus apparentes, les moins entachées d'incertitude – sont caractérisées par une prise en charge ancienne et connaissent des résultats, en définitive, assez satisfaisants, alors que d'autres sources d'externalités environnementales – les moins visibles et les plus porteuses d'incertitude – ont donné lieu à des actions beaucoup plus tardives et dont les résultats demeurent, encore à ce jour, insuffisants (Letombe, Zuindeau, 2006).

Nous rangeons, dans la première catégorie, notamment les pollutions industrielles ponctuelles ou les friches industrielles (hors les pollutions historiques que peuvent dissimuler ces friches) et dans la seconde catégorie les pollutions de sols et de nappes, ainsi que l'ensemble des dysfonctionnements inhérents à la déstructuration du sous-sol.

Sous l'influence insistante de la DRIRE – DRIR, et donc sans l'environnement, jusque 1991 - du fait aussi mécaniquement de la disparition de certaines activités, les pollutions industrielles ponctuelles ont régressé dans l'ensemble de la région Nord – Pas de Calais. Par exemple, entre la fin des années 70 et le début des années 90, le dioxyde de soufre a baissé des 2/3. Une part importante de cette diminution a concerné le bassin minier : ainsi l'entreprise Metaleurop représentait à elle seule, en 1992, 23,7 % de l'ensemble des émissions régionales des industries en termes de SO₂. Un programme, conduit dans cette entreprise entre 1991 et 1993, a permis de réduire les émissions de 70 % (DRIRE, 1992). L'évolution concernant le plomb est également édifiante : on estime qu'entre les années 70 et 2003, année de fermeture de l'usine Metaleurop, les émissions de plomb de cet établissement ont diminué de 95 % environ, passant de 350 tonnes/an (quasiment une tonne par jour) à 16 t/an.

La problématique des friches industrielles a suscité aussi une politique d'envergure avec des résultats significatifs. Amorcée dès les années 80, à la faveur du contrat de plan État/Région, l'action de réhabilitation des friches a connu une intensification notable avec l'Établissement public foncier (EPF), un EPIC créé par décret, le 19 décembre 1990 (cf. <http://www.epf-npdc.fr/>). Sous l'égide de cette structure, le travail de requalification a été tout à fait remarquable. Alors qu'au seuil des années 90, le Nord – Pas de Calais représentait la moitié de l'ensemble des superficies de friches de l'ensemble national⁶¹ – le bassin minier à

⁶¹ En rappelant que le Nord – Pas de Calais ne représente que 2,2 % de la superficie du territoire national ; autrement dit le poids, en termes de friches, de cette région est plus de 20 fois supérieur au poids théorique...

lui seul en représentant plus du tiers – le traitement des friches a conduit à une diminution sur la décennie de plus de 50 % et ce, en dépit de l'entrée en friches d'un certain nombre de sites. Au total, ce sont plus de 5.000 hectares de friches en région, valorisant le cadre de vie des habitants et améliorant l'image des territoires concernés, qui ont fait l'objet d'une requalification. Dans le cadre du programme pluriannuel d'intervention foncière (1996-2000), plus de 36 millions d'euros d'opérations et d'acquisitions foncières ont été engagés, tandis qu'entre 2000 et 2003 (dans le cadre du PPIF 2000-2006), le total des engagements atteint 46 millions d'euros. Cependant, certains grands sites demeurent en attente de traitement : par exemple, la friche Sainte-Henriette, d'une superficie d'une centaine d'hectares, située à Hénin-Beaumont, et qui, avec son imposant terril en bordure de l'autoroute A1, dispose d'un caractère réellement emblématique⁶².

Ces bons résultats des politiques environnementales n'empêchent pas que d'autres composantes du passif écologique ont été durablement délaissées.

Desservis par une réglementation très longtemps lacunaire, et encore aujourd'hui sujette aux interrogations⁶³, les sites et sols pollués ne sont véritablement apparus comme un enjeu important à résoudre que vers le milieu des années 90. Il est vrai, en amont des insuffisances juridiques, ce type de problèmes présente des caractéristiques rendant difficiles la prise de décision et la réalisation d'actions réparatrices : incertitudes fréquentes quant aux responsabilités en cause, incertitudes quant aux diffusions et aux conséquences des pollutions sur l'homme, difficultés techniques s'agissant de la remédiation, coût élevé des traitements...

C'est pour tenter de répondre à ces différents points délicats qu'a été mis en place en 1996, à côté de l'EPF, le Pôle de compétences « sites et sédiments » pollués⁶⁴ (cf. *infra*). La situation est néanmoins particulièrement épineuse, encore actuellement. Le nombre de sites en Nord – Pas de Calais, recensé par la base de données BASOL du MEDD, *augmente* au fil des années : inférieur à 100 au début des années 90, il dépasse les 500 depuis 2003⁶⁵ ; non évidemment que le bilan s'alourdisse objectivement, mais que le travail de diagnostic s'avère de plus en plus exhaustif. Une autre base de données, BASIAS⁶⁶, gérée par le BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières), établit l'inventaire de l'ensemble des sites, en France, ayant accueilli une ou plusieurs activités industrielles, par le passé. Sans que la totalité des

⁶² Il est vrai, un projet est envisagé depuis quelque temps, sous l'égide de la Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, associant logements, activités économiques, ainsi qu'un espace dédié au sport mécanique et ce, dans un cadre paysager de qualité.

⁶³ En dépit de la Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

⁶⁴ À l'origine, « sites et sols pollués ».

⁶⁵ Cependant, il convient de préciser que les sites traités demeurent dans la base de données.

⁶⁶ <http://basias.brgm.fr/>

sites en question puisse être suspectée de pollution, tel est le cas, toutefois, pour nombre d'entre eux. Or, le Nord – Pas de Calais fait état de plus de 14.000 sites dans la base en question (DRIRE, 2005, p. 5), sachant qu'au niveau national, l'inventaire indique une fourchette comprise entre 300 et 400.000 sites. Entre le demi millier reconnu aujourd'hui comme pollué et les 14.000 anciens sites industriels, la marge importante permet de supposer que la réalité de la pollution de sols et de nappes est plus grave que ce qu'on en dit officiellement. De surcroît, seule une minorité de sites (moins de 10 %) ont bénéficié de travaux de dépollution et sont désormais libres de toutes restrictions. La majorité des sites est en cours d'évaluation ou de travaux (40 % environ), tandis qu'un peu plus d'un tiers ont donné lieu à traitement, mais restent soumis à des restrictions d'usages, en raison de pollutions résiduelles persistantes.

L'état du sous-sol est peut-être encore moins bien connu et il a fallu également attendre les années 90, pour qu'une réelle prise de conscience collective ait lieu. C'est notamment à la faveur du processus de « sorties de concessions minières », amenant Charbonnages de France à rétrocéder une part de son « patrimoine » aux collectivités locales, que des préoccupations en la matière ont émergé. Les problèmes évoqués plus haut de risques d'effondrements ou de perturbations hydrogéologiques pourraient durablement affecter les collectivités locales du bassin minier, déjà soumises à de lourdes difficultés économiques et sociales. Il est, à cet égard, symptomatique que l'arrêté de sortie de concession d'Aniche ait été récusé par le tribunal administratif de Lille (décision du 25 avril 1996) au motif d'une insuffisante prise en compte des risques environnementaux, consécutifs à l'exploitation minière. Les problèmes de désorganisation du sous-sol sont d'autant plus délicats à aborder qu'ils sont confrontés à l'impossibilité technique de traitements réparateurs. Seul le pompage des eaux en excédent permet de faire obstacle à l'ennoyage. Pour le moins, cependant, une évaluation plus systématique des risques géologiques et hydrogéologiques devrait être réalisée. À la faveur de la mise en place, en 1997, de l'Instance régionale de concertation, chargée de définir les modalités de sorties de concessions, une telle orientation commence à s'affirmer.

En définitive, les problèmes environnementaux en manque de régulation permettent surtout de mettre en lumière les limites des politiques « classiques » de l'environnement, en particulier la figure – en l'occurrence dominante – de la réglementation. Le schéma habituel d'une administration intimant au pollueur l'obligation de traitement n'apparaît guère propice pour un certain nombre de problèmes environnementaux. Les incertitudes nombreuses, touchant l'origine du problème, ses modes de diffusion, ses conséquences sur

l'environnement et la santé humaine (Zuindeau, 2005) sont autant d'obstacles enfreignant l'efficacité d'un tel face-à-face, voire le rendent impossible. En mobilisant les catégories analytiques de la proximité, construction théorique privilégiée dans le cadre de cette recherche, nous pouvons dire que le contenu en incertitude influe sur l'importance des proximités organisées (cf. I. 2. 2.). Aux problèmes caractérisés par un faible contenu en incertitude (friches, pollutions ponctuelles), correspondent des éléments de savoirs bien partagés, un haut degré de préoccupations communes, des habitudes de concertation entre organisations déjà anciennes : les proximités organisées sont prégnantes. À l'inverse, si le contenu en incertitude des problèmes est élevé (pollutions historiques de sols et de nappes, désorganisation du sous-sol), pour les raisons diamétralement opposées aux précédentes, les proximités organisées sont faibles. Dès lors, dans ce second cas, les politiques tardent à être mises en œuvre et leurs résultats sont insuffisants.

Pour autant, les choses n'en sont pas restées là. La montée générale des préoccupations environnementales, la diffusion progressive de la notion de développement durable à partir des années 90, le rôle indiscutablement positif en la matière du Conseil Régional⁶⁷, ont favorisé la recherche du règlement des problèmes. Mais justement, compte tenu d'une certaine inanité des modes d'actions habituels, d'autres voies ont été explorées.

Dans le courant des années 90, parfois même après 2000, un certain nombre de *dispositifs* ont été instaurés, ayant pour objet de traiter le passif environnemental de la région, plus spécialement du bassin minier du Nord – Pas de Calais. Nous employons le terme très large (et vague) de « dispositifs », parce que les formes des actions mises en œuvre sont assez diverses. On trouve des structures à part entière, des organisations beaucoup plus informelles (pôle, regroupement d'acteurs...), voire des politiques conduites par les pouvoirs publics. Ces dispositifs ont pour nom : Pôle de compétences « sites et sédiments pollués », Projet de reconquête environnementale (en lien avec le PIG⁶⁸ Metaleurop), Mission d'aménagement et de développement du bassin minier, Conférence permanente du bassin minier, Centre création et développement des éco-entreprises (CD2E)...

Ces dispositifs peuvent viser des questions environnementales *stricto sensu* (par exemple le pôle de compétences SSP dont l'intitulé est suffisamment explicite), coupler la

⁶⁷ Rappelons qu'en 1992, les élections régionales ont conduit aux affaires régionales une majorité PS, PC et écologistes, avec comme présidente de Région, Marie-Christine Blandin, une conseillère verte. Dès le début de mandat, la tendance s'accroissant ensuite au fil du temps, il est possible d'observer une réorientation des politiques régionales vers une meilleure prise en compte de l'environnement et une référence appuyée au développement durable comme cadre des politiques.

⁶⁸ Projet d'intérêt général, définissant notamment un certain nombre de contraintes foncières à proximité du site polluant (voir paragraphe III.1.3).

dimension environnementale et la dimension économique (CD2E), ou s'inscrire d'emblée dans une démarche de développement territorial (Mission bassin minier), qui alors fait explicitement référence à la nécessité d'un développement durable.

Ces formes d'actions nouvelles, qui peuvent être envisagées comme de nouvelles « gouvernances » environnementales⁶⁹, présentent, au-delà de leur diversité, un certain nombre de caractéristiques communes. Généralement, ce sont des dispositifs flexibles, susceptibles d'emprunter les modalités traditionnelles des politiques de l'environnement (réglementations, subventions...), mais ne se limitant pas à ces dernières. Rompant avec le schéma tripartite pollueur-victime-régulateur, les dispositifs sont pluri-partenariaux, associant administrations d'État, collectivités territoriales (communes, intercommunalités, Région...), entreprises et leurs représentants, associations, voire chercheurs (par exemple dans le cas de la Conférence permanente du bassin minier). Par ailleurs, dans leurs missions respectives, les dispositifs insistent sur l'importance de la constitution d'informations et d'éléments de recherche (Conférence permanente du bassin minier, Pôle de compétences SSP...)⁷⁰. Cette composante est particulièrement forte lorsqu'elle a pour objet les éléments du passif environnemental, qui justement sont marqués par des connaissances insuffisantes à leur endroit (désorganisation du sous-sol, pollutions historiques), étant entendu que ces lacunes sont scientifiques et techniques, mais aussi d'ordre juridique.

En termes de proximités, il est possible aussi d'interpréter ce mouvement d'émergence de nouvelles formes de régulation, comme la construction de nouvelles proximités organisées. Celles-ci, on l'a vu, étaient insuffisamment développées jusqu'au début des années 90, mais ont ensuite pris forme à la faveur de préoccupations généralisées en faveur de l'environnement et d'un volontarisme politique fort.

Les dispositifs sont donc spécialement dédiés aux problèmes environnementaux, jusqu'alors laissés pour compte, mais en débordent à l'évidence le champ. D'emblée, ils nous font passer de la régulation de risques environnementaux à une problématique de développement durable territorialisé. Précisément, la présente recherche ne cherche pas tant à

⁶⁹ C'est, en tout cas, l'interprétation qui leur a été donnée dans le cadre de l'opération de recherche « Gouvernance et territoires face à l'émergence des stratégies de développement durable : les espaces à forte contrainte environnementale de la région Nord – Pas de Calais », issue de l'appel d'offres « Territoires, environnement et nouveaux modes de gestion : 'la gouvernance en question' » du CNRS (Programme « environnement, vie, sociétés – non reconduit en 2002) (cf. par exemple, Letombe, Zuindeau, à paraître).

⁷⁰ On mentionnera aussi le Programme de recherches concertées « Environnement/activités humaines », initié par la Région Nord – Pas de Calais, inscrit dans le contrat de plan État/Région en 1994, et qui a permis un certain nombre de travaux interdisciplinaires sur les interactions entre les activités économiques et l'environnement naturel sur un territoire en reconversion, celui sur lequel est situé Metaleurop-Nord.

évaluer l'efficacité écologique de ces nouvelles gouvernances⁷¹ qu'à vérifier ses possibles répercussions sur la dynamique économique territoriale. En particulier, nous rappelons que notre problématique nous fait considérer, au premier chef, l'effet structurant des organisations d'acteurs. La suite de la section va conduire à préciser le rôle des politiques publiques dans le bassin minier, mais en privilégiant trois sites-projets particuliers : Delta 3, l'ancien site minier du 11/19, et l'ancien site de l'usine de plomb Metaleurop.

III.1.3 Les sites (Delta 3, 11/19, Metaleurop)

Plusieurs raisons, notamment la difficulté à délimiter un espace homogène « Bassin Minier » (Andre et alii, 2005), et la nécessité d'avoir une approche fine du territoire nous ont conduits à privilégier une approche en terme de sites. En effet, le bassin minier est un espace de grande dimension, un territoire éclaté entre différents pôles urbains. Etant donné la complexité des relations d'acteurs et des projets à analyser, nous avons décidé de nous recentrer sur l'espace couvert par les communautés d'agglomération de Lens-Liévin et d'Hénin-Carvin. Dans ce périmètre, trois sites sont classés dans le CPER 2000-2006 en tant que « Programmes d'intérêt régional » : le site Métaleurop, la plate-forme multimodale Delta 3 de Dourges et le pôle du 11/19 de Loos-en-Gohelle (considéré comme "site de la mémoire"). Ce sont aussi trois sites industriels à requalifier, emblématiques de l'industrialisation du bassin minier (mine, métallurgie), trois sites dont la requalification a des objectifs environnementaux : les éco-entreprises pour le CD2E du 11/19, la logistique dans le cadre d'un développement durable des transports pour Delta 3, le recyclage des déchets pour le projet Agora-Métaleurop. Les enjeux environnementaux sont donc multiples, de la reconquête de nombreux hectares de friches à la dépollution des sols, mais se doublent d'enjeux économiques et sociaux, du développement d'espaces à usage récréatif à la création d'emplois ou de savoir-faire valorisables sur le marché concurrentiel. Enfin, l'inscription de ces sites dans le CPER plaide pour une démarche valorisant l'articulation des acteurs dans la résolution des problèmes liés à l'incertitude et aux controverses politiques et scientifiques autour de la régénération de ces sites. Ces trois sites vont nous permettre d'observer en quelque sorte la matérialisation des relations de proximités institutionnelles/organisationnelles que nous cherchons à analyser. Mais si le choix de ces trois sites nous recentre sur les

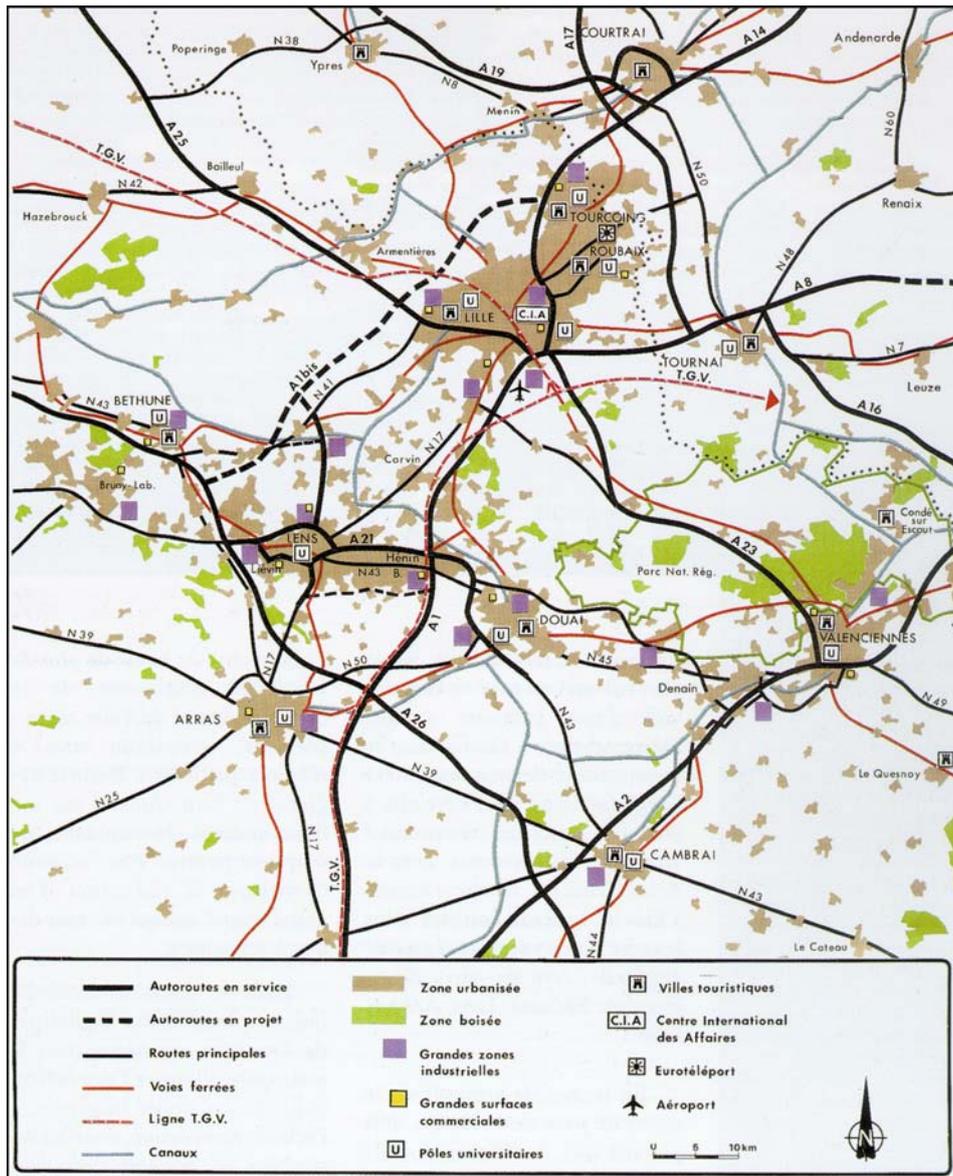
⁷¹ Tel était, au contraire, l'objectif de l'opération de recherche liée au PEVS-CNRS.

territoires de Lens-Liévin et d'Hénin-Carvin, nous ne manquerons pas de déborder vers les marges de cet espace (vers Béthune et Douai) si les besoins de l'enquête s'en font sentir.

Comme il a été mentionné, les trois sites retenus ont comme caractéristique commune de se situer dans l'arrondissement de Lens, au cœur du Bassin Minier, dont les communes les plus importantes sont Lens-Liévin et Hénin-Carvin. Ce territoire, qui comprend 326 000 habitants répartis sur 39 communes est en situation de reconversion industrielle lourde (le taux de chômage se monte à 15,1% en 2004). Un des atouts majeurs du territoire est l'intense activité déployée localement pour favoriser le développement économique (par exemple le territoire compte plus de cinquante zones d'activités économiques selon notre décompte sur le site de la CCI de Lens, à comparer aux 750 zones du Nord-Pas de Calais, selon les chiffres du rapport du CEDDAET, 2005). Cependant le territoire est pénalisé par sa fragmentation spatiale (graphique n°4) et l'absence de ville-centre susceptible de constituer un pôle d'agglomération d'activités au sens de l'économie urbaine⁷².

De même, la superposition des découpages administratifs et de gestion territoriale accroît encore la fragmentation issue de la construction anarchique du tissu urbain autour de l'exploitation houillère et de l'industrie (Baudelle, 1994 ; Bruyelle, 1994).

⁷² cf L'arrondissement de Lens : de la reconversion au développement, Sous préfecture de Lens. Document élaboré pour le volet territorial du contrat de plan 2000-2006, nov 2001.



Conception / réalisation : D.R.E.
 Source : SGAR, 1995, Des villes et des hommes : le devenir de l'ancien bassin minier, Préfecture de la Région Nord-Pas-de-Calais, centre d'études et de prospective, p. 189

Graphique n°4 : L'ancien bassin minier, une nébuleuse urbaine au sud de la métropole lilloise

Les trois sites retenus présentent chacun un profil assez spécifique, notamment du point de la nature du projet et de la politique publique engagée.

Le projet de Dourges (plateforme multimodale) constitue un grand projet d'envergure nationale appuyé sur des financements européens (coût total de l'investissement 145, 115 Millions d'euros aux conditions de 2003). Il consiste en l'aménagement et l'équipement d'une plate-forme multimodale sur un site d'environ 300 hectares dans l'ancien bassin minier du Pas-de-Calais qui

combine trois modes de transport terrestre : la route, le rail et la voie fluviale (voir encadré en annexe 7).

Il vise un objectif général de développement durable à très long terme (l'horizon du projet est situé à 20 à 25 ans) en transformant les comportements vis-à-vis du transport, et en créant, en même temps, un pôle d'activités économiques majeur notamment en terme de logistique (dans les projets, divers chiffres plus ou moins fantaisistes de création d'emploi ont circulé variant d'un coefficient de 1 à 100, le chiffre le plus courant étant celui de 5 emplois à l'hectare sur un projet s'étendant sur 300 hectares). Le pilotage du projet tient compte de cette échelle et les résultats actuels doivent également avoir en mémoire cet horizon, notamment du fait que les équipements nécessaires à la mise en œuvre du projet (notamment en ce qui concerne la voie d'eau) ne sont pas opérationnels et nécessiteront d'importants investissements.

Le projet Metaleurop (SITA AGORA) constitue un projet très important à l'échelon régional : la fermeture du site Metaleurop en 2003 a occasionné un traumatisme lourd et les séquelles sociales, économiques et environnementales sont très importantes. L'échelle d'action du projet est plus réduite que dans le cas précédent car le projet est essentiellement porté par des acteurs régionaux (le projet bénéficie cependant du soutien lié à la signature d'un contrat de site)⁷³. Il associe également plus fortement la composante entreprise dans la construction même du projet et paraît pouvoir constituer, de ce point de vue, ce qu'on pourrait appeler un projet territorial d'entreprise, dans lequel la dimension économique est importante, sans pour autant négliger les autres dimensions (sociales, environnementales et gouvernance).

Enfin, le projet lié au *site du 11/19* à Loos-en-Gohelle semble celui qui se situe à une échelle la plus réduite, celle du local. Très fortement porté à l'échelon local, ce projet notamment dans la dimension de soutien à la création d'éco-entreprises (CD2E), se situe en amont de l'activité économique à proprement parler et vise plutôt la dimension symbolique liée au développement durable (l'effet d'image et de vitrine véhiculés par les actions menées sur ce site) que la dimension économique elle-même. Celle-ci a d'ailleurs occasionné certaines déceptions par rapport aux attentes (départ de l'entreprise TAW environnement par exemple). On peut penser que cet effet d'image est susceptible de jouer sur l'attractivité du territoire. C'est en tout cas l'hypothèse implicite véhiculée - et on en verra par la suite les éléments de validation.

⁷³ Cf la gazette des communes, 15/09/03 « Jean-Paul Delevoye signe le premier contrat de site pour Metaleurop »

Du point de vue de l'action publique, les trois sites ont en commun d'être des zones prioritaires de la politique régionale : les trois programmes bénéficient de crédits, soit au titre des programmes d'intérêt régional, soit au titre des programmes d'intérêt territorial (voir annexe 2). Dans cette perspective, deux éléments sont importants pour la suite de l'analyse.

- Les fonds destinés au projet SITA AGORA ont été débloqués après les décisions finales d'allocation des moyens du 57.1, entraînant de fait une réallocation budgétaire ayant pour conséquence une redistribution générale des moyens. Cette situation est mentionnée (et parfois critiquée dans plusieurs entretiens).

- Les arguments avancés pour juger des résultats du moyen d'action 57.1 combinent ou plutôt listent un ensemble d'effets attendus qui ressortissent à la fois de l'effet en amont (effet d'image), d'un effet économique traditionnel (attractivité), mais aussi d'effets plus complexes (effets de réseau, effet environnemental). C'est l'organisation même de l'argumentation et le test de ces effets qu'il s'agit d'expertiser (voir annexe 9)⁷⁴.

Après cette brève présentation, quelques éléments supplémentaires sont nécessaires à la compréhension de chaque site.

- Ancienne Fonderie Metaleurop

Ce projet concerne l'ancien site de la fonderie Métaleurop Nord à Noyelles-Godault. Mise en liquidation judiciaire en mars 2003, il s'agit d'une friche industrielle à responsable défaillant. La cessation d'activité a laissé un passif de 800 emplois permanents (et plusieurs centaines d'emplois intérimaires selon un responsable d'association très impliqué dans le projet), un site lourdement affecté par les pollutions de métaux lourds (plomb, cadmium) et des poussières d'amiante, issus d'une exploitation industrielle vieille de 150 ans. Cette pollution affecte également les communes avoisinantes et touche notamment les terres agricoles.

⁷⁴ Les résultats attendus, du point de vue du Conseil Régional sont listés de la manière suivante (voir annexe 2) :

- changement d'image du territoire ;
- restauration et préservation des continuités paysagères des sites d'intérêt écologique ;
- prise en compte de la reconquête environnementale dans les projets de territoires ;
- contribution à l'attractivité et au développement économique régional et local ;
- renforcement des procédures de concertation et de suivi ;
- structuration de réseaux d'acteurs ;
- réalisation d'un programme pluriannuel de traitement des sites pollués.

Document photographique n°1 : Site de Metaleurop



source : association chœurs de fondeurs

La prise en charge de la question des pollutions, bien qu'assez anciennes, a pris un tour assez chaotique voire conflictuel. Selon l'association Nord-Nature, dès 1985, sous l'impulsion du Ministère de l'Environnement, des mesures ont été envisagées à la suite d'analyses de sol effectuées par l'INRA (qui a construit une carte d'isopollution). Ces mesures comprenaient notamment l'élaboration d'un PIG. (Projet d'Intérêt Général) pour interdire les constructions (habitations et établissements publics) dans la zone dont le sol contenait plus de 1000 ppm (parties par millions, c'est à dire, par exemple, 1 g par kilo) de plomb. Ce projet n'a pas été suivi d'effets.

Un second PIG a été établi en 1997 par la Préfecture et est resté sans effet véritable, notamment du fait de l'opposition des élus locaux. Pour finir, et après concertation, un nouvel arrêté a été pris en 1999. Ses dispositions ont été finalement intégrées dans le PLU des communes concernées en 2002 (Actes du Séminaire de Ville d'Avray des 21 et 22 janvier 2003 sur la concertation autour des sites industriels, intervention de M Morzejewski, DRIRE). Comme le résume l'intervention citée précédemment, « le contenu du PIG, ce sont quatre zones, des règles d'urbanisme et une circulaire sanitaire ». Plus précisément, selon les dispositions préfectorales, le PIG est déterminé sur la base des courbes d'isoconcentration à 500 ppm de plomb, 1000 ppm de plomb et 20 ppm de cadmium. Ces courbes ont été tracées à l'aide des résultats des campagnes qui avaient été menées entre 1979 et 1986. Ces périmètres déterminent des contraintes en terme d'urbanisme et de mise en culture.

La DRIRE a également entretenu des relations durables de suivi avec l'usine, tout au long des années de production, du fait de son classement en site SEVESO. Des réductions notables de pollutions et de rejets ont été obtenues, avant la fermeture de l'usine et des projets de réductions encore plus fortes étaient prévus au moment de la fermeture du site (Letombe, Zuindeau, 2004).

Suite à la fermeture de l'usine, l'Etat a décidé d'engager un programme de ré-industrialisation sous forme d'une délégation de service public de conversion industrielle auprès de la FINORPA. Un appel d'offres a été lancé et le tribunal de Grande Instance de Béthune a retenu en 2003 le projet de la société SITA (groupe SUEZ Environnement) pour l'acquisition et la dépollution du site, au détriment du projet concurrent présenté par l'entreprise britannique SHANKS.

Globalement le projet SITA AGORA propose de dépolluer la friche (38 hectares), pour ensuite mettre en place une reconversion économique à partir d'un pôle d'activités éco-industrielles. L'entreprise envisage de créer un pôle d'activités liées au recyclage des déchets, dont l'objectif est de créer 190 emplois à l'horizon de 5 années. En plus, il est envisagé de soutenir des activités sociales et culturelles (projet Espace Biotique, musée des Fondateurs...). Le coût total de la réhabilitation est estimé à 22 millions d'euros, financés par l'Etat, la Région et l'entreprise elle-même (Letombe et Zuindeau, 2004). Des moyens spécifiques ont été dégagés au plan régional (moyen dit du 57.1), dont les crédits ont été affectés en substitution à d'autres projets, ce qui suscite des critiques (voir détail du moyen 57.1 en annexe 9).

Pour comprendre la portée du projet en termes territoriaux, il est intéressant de détailler les points mis en avant par l'entreprise repreneuse. L'argumentaire de l'entreprise SITA repose sur un échéancier comprenant trois phases (une « réhabilitation en trois temps ») : réhabilitation environnementale et sociale, reconversion économique et sociale, création d'un pôle d'activité (cf SITA AGORA, un nouveau business model, non daté, site de SITA). L'entreprise revendique également d'avoir élaboré un projet en concertation avec les acteurs locaux y compris certains anciens salariés de Metaleurop, constitués en SCOOP (ACE Activ-Cœur Environnement) et qui participent effectivement à l'opération (cf entretien n°18).

Lors des entretiens (printemps 2005), la phase de dépollution était en cours. L'entreprise SITA travaillait alors sur le site avec plusieurs autres entreprises sous-traitantes ou filiales.

Aujourd'hui (mai 2006), la phase principale de dépollution est terminée, et l'installation des nouvelles activités est amorcée. Cependant, d'un point de vue social,

l'impact présent de SITA sur l'emploi reste assez mitigé. En effet, sur les 200 personnes travaillant sur le chantier de la dépollution, il faut y retrancher 10 qui sont partie intégrante du personnel SITA (cadres, gardiennage), les autres étant pour la plupart soit des contrats précaires embauchés pour l'occasion, soit des partenaires SITA ne travaillant que pour la dépollution du site.

Lors de la prochaine exploitation du site, il est annoncé un chiffre de 700 emplois créés, y compris les emplois indirects.

- Plate-forme multimodale de Dourges

Plus de dix années se sont écoulées entre le constat de la saturation du terminal de transport combiné de Lille-Saint-Sauveur et la mise en service de la plate-forme multimodale de Dourges. Si la nécessité de délocaliser le terminal Saint-Sauveur enclavé dans le tissu urbain lillois s'est imposée dès le début des années 1990, le choix du site de Dourges ne s'est pas décidé d'emblée. Une étude de 1991 pour la DRE Nord-Pas-de-Calais⁷⁵ montre qu'il est question de trouver un emplacement dans la périphérie de l'agglomération lilloise. Etudes de faisabilité, dossiers d'aménagement se multiplient entre 1991 et 1993 pour faire avancer le projet de plate-forme multimodale de Lille (ADUL, 1993, cité en annexe n°8 ; Joignaux et alii, 1996). A partir de 1994, les rapports commandés par la Préfecture et/ou le Conseil Régional s'intéressent expressément à ce qui doit être la plate-forme logistique de Dourges-Oignies (annexe n° 8). Entre temps, la Commission européenne a proposé en 1993 une carte des corridors de transport à l'échelle de l'Europe, et le rapport Daubresse⁷⁶ de 1994 plaide pour l'intermodalité dans les transports et la labellisation des plate-formes multimodales, dans le cadre d'un schéma d'aménagement national et européen. L'enjeu de la construction d'un outil logistique et multimodal dans le Nord-Pas-de-Calais change d'échelle : il ne s'agit plus seulement de libérer le cœur de Lille mais de placer la région sur la carte des plate-formes multimodales d'intérêt européen. Pour ce faire, la tri-modalité, l'intensité des flux liés à un des corridors définis par l'Union européenne, et une offre de services logistiques à forte valeur ajoutée sont des conditions de base à remplir. Ces caractéristiques requièrent un terrain de plusieurs centaines d'hectares d'un seul tenant, à proximité d'une autoroute et d'infrastructures ferroviaires et fluviales. Un projet métropolitain mais local devient un projet d'envergure régionale, pour se « positionner comme nœud logistique dans les échanges

⁷⁵ B.C.E.O.M./ JONCTION/ISIS, *Faisabilité d'une plate-forme d'intérêt européen dans la métropole lilloise*, Rapport pour le Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, mai 1991 (cité par Joignaux et alii, 1996).

⁷⁶ Daubresse M.P, *Transports de marchandises : les voies de l'avenir. L'intermodalité, un outil privilégié d'aménagement du territoire*, Rapport de mission au Premier Ministre, juin 1994.

européens » et créer de la valeur ajoutée et des emplois dans le Nord-Pas-de-Calais (Joignaux et alii, 1996). Ce changement d'échelle du projet de plate-forme entraîne un glissement de la prise de décision vers le plus haut niveau de l'échelon territorial : l'Etat et la Région. Plusieurs sites, dans l'agglomération lilloise ou dans le bassin minier, sont candidats, dans un contexte de forte concurrence entre les plate-formes existantes, dans la région ou en Belgique. Le choix se porte sur Dourges, qui répond aux critères ci-dessus nommés et se trouve « proche du barycentre des flux ayant pour origine ou pour destination la région Nord-Pas-de-Calais »⁷⁷. Les institutions locales et la CCI de Lens sont juste consultées : la décision leur échappe d'autant plus que peu d'initiatives proviennent des territoires de l'ancien bassin houiller, en dépit de l'organisation de plusieurs séances organisées par la Conférence permanente du bassin minier pour permettre à la population locale de s'approprier le projet (entretiens n° 2, 4, 8, 12). En fait, le choix de Dourges fait de la plate-forme un outil de « transfert en mode provoqué »⁷⁸ nécessitant un volontarisme public d'aménagement et la concertation, dès la conception du projet, avec les grands opérateurs de transport combiné (SNCF pour le combiné, RFF pour le ferroviaire, Ports de Lille et de Dunkerque...). A ce niveau de décision, les réunions se sont multipliées pour accorder les différents points de vue et mobiliser les opérateurs de transport autour du projet de Dourges, baptisé Delta 3⁷⁹.

A l'échelle locale, le choix de Dourges-Oignies constituait aussi l'opportunité de traiter une friche minière et une emprise industrielle liée à Charbonnages de France (CDF), l'usine Agglonord de fabrication de boulets de charbon. Dès 1991, une étude diagnostic des fosses 10 et 9, 9 bis à Oignies⁸⁰ qualifie cet espace de très « péjorant pour l'image du Nord-Pas-de-Calais » : fosses, hauteur des bâtiments miniers, terrils de Carvin et Libercourt, usine d'incinération, station d'épuration du district d'Hénin Carvin. On a un temps envisagé pour cet ensemble un aménagement paysager et la création d'un parc urbain, la création d'un grand équipement culturel ou même d'un Institut européen de formation appliquée aux problèmes industriels. La fermeture d'Agglonord donnait l'opportunité de disposer de vastes terrains disponibles après dépollution pour y installer une plate-forme de dimension européenne. La DRIRE, le CCSSP, l'EPF⁸¹ et CDF ont travaillé de concert pour « procéder à toutes les

⁷⁷ SAEM Delta 3, *Delta 3, plate-forme multimodale et logistique d'intérêt européen. Dourges Nord-Pas-de-Calais*, Dossier de présentation, janvier 2005.

⁷⁸ Par opposition aux plate-formes avec transfert de mode obligatoire, liées aux ports, aéroports et gares ferroviaires (Joignaux et alii, 1996).

⁷⁹ Delta pour carrefour ; 3 pour trimodal.

⁸⁰ Contrat de plan particulier Etat-Région Nord-Pas-de-Calais, Département du Pas-de-Calais, *Etude diagnostic des fosses 10 et 9, 9 bis à Oignies*. Codra, Bagneux, Août 1991.

⁸¹ Requalification de 180 ha de terrils, dépollution, portage foncier sur 34 ha pour la plate-forme et des 180 ha du terril 116/117 (espace naturel sensible) (entretien 3).

dépollutions nécessaires, mais seulement à celles-là »⁸². Les spécificités du site de Dourges-Oignies ont permis d'utiliser les schistes miniers et les déblais pour modeler la plate-forme, pour éviter l'ouverture de carrières. Les habitants ont été consultés sur certains points de détail de l'aménagement paysager destiné à masquer la plate-forme. La couleur des entrepôts et la qualité de l'éclairage ont été étudiés pour que le site multimodal se fonde dans le paysage et ait le moins d'impact possible sur la faune vivant sur le terri. La plate-forme multimodale a donc transformé un lieu « péjorant » et pollué en une « réalisation soucieuse de son environnement » (SAEM, 2005). L'aménagement proprement dit de la plate-forme se déroule de 1999 à 2003, avec pour maître d'ouvrage la SAEM Delta 3, créée spécifiquement en 1999⁸³. Une deuxième phase d'aménagement a concerné les travaux de raccordements et d'équipement de la plate-forme (annexe n° 7). L'ensemble du projet a été principalement financé dans le cadre de l'OBJECTIF 2 par l'Etat, la région Nord-Pas-de-Calais, les partenaires du syndicat mixte et l'Europe au titre du FEDER à hauteur de 38 millions d'euros. Les capitaux publics s'élèvent à 138 millions d'euros, soit 45 % du financement total. Les capitaux privés liés à l'équipement de la plate-forme représentent 55 % des financements soit 167 millions d'euros.

Inaugurée le 15 décembre 2003, Delta 3, « seule plate-forme trimodale continentale en Europe » (SAEM, 2005), trouvera-t-elle sa clientèle ? Une étude de pré-commercialisation de la plate-forme logistique d'intérêt européen de Dourges, réalisée en 1997⁸⁴, insiste sur la nécessité d'offrir un haut niveau de service pour rendre le site multimodal attractif. Seules les grandes entreprises sont susceptibles de s'implanter sur Dourges, mais 50 % des sociétés interrogées et intéressées par une implantation « auraient attendu que le succès en soit avéré ».

La mission de la société DELTA 3 n'est pas seulement celle d'un aménageur mais aussi celle d'un promoteur immobilier. Il s'agit en effet de commercialiser une zone logistique de 340 000 m² d'entrepôts divisée en trois programmes distincts :

- DistriRail DELTA 3 (70 000 m² d'entrepôts), en construction et qui s'adresse aux chargeurs et logisticiens cherchant des entrepôts « embranchés fer »
- DistriPôle DELTA 3 (135 000 m² d'entrepôts), accessible uniquement aux routiers
- L.A. NORD (135 000 m² d'entrepôts) destinés à la vente.

⁸² SAEM Delta 3, 2005, *op.cit.*

⁸³ Région Nord-Pas-de-Calais, départements du Nord et du Pas de Calais, Lille Métropole Communauté Urbaine, district d'Hénin Carvin, ville d'Ostricourt. Rejoint ensuite par les communautés d'agglomération de Douai et de Lens-Liévin (entretien n° 2).

⁸⁴ Projénor/Eurotrans Conseil/ Stratec/Soprec, Octobre 1997.

DELTA 3 a constitué avec des promoteurs privés des sociétés en nom collectif pour assurer la promotion des bâtiments logistiques des programmes DistriRail et DistriPôle. Cela permet à DELTA3 d'être associée à part entière à la commercialisation locative et aux résultats. Le terminal de transport combiné est quant à lui exploité par la société Lille Dourges Conteneur Service (LDCT), qui a signé un bail commercial de longue durée avec DELTA 3. Enfin, le centre de service a permis la création de 50 emplois. A-t-on pour autant atteint le niveau requis pour être d'intérêt européen ? La plate-forme est sans doute trop jeune pour qu'on puisse en faire le bilan. Elle doit trouver sa place parmi l'offre existante et il n'est pas facile de détourner les flux quand les chargeurs, transporteurs et logisticiens ont déjà pris leurs habitudes sur d'autres sites multimodaux. De même, il est encore tôt pour savoir si DELTA 3 contribue à accroître les flux de camions, comme le craignent les populations locales, ou si une partie de ces flux sera transférée vers le ferroviaire ou la voie fluviale, ce qui est en principe la fonction d'une plate-forme trimodale.

- site du 11/19

Le site dit du « 11/19 » est l'ancien carreau des fosses 11 et 19 de Loos-en-Gohelle, au nord-ouest de l'agglomération lensoise. Voués à la destruction par les HBNPC suite à la fin de l'exploitation houillère en 1986, les deux chevalements sont aujourd'hui classés à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques du Ministère de la culture, et le site du 11/19 dans sa totalité est reconnu par le Conseil régional comme « site de la mémoire », bénéficiant du Moyen d'action 57.1 au titre de « programme d'intérêt régional ». Ce renversement de situation est le fruit d'une controverse entre les Houillères et la mairie de Loos-en-Gohelle, en la personne de Marcel Caron puis de son successeur, Jean-François Caron, son fils. L'Ecopôle du 11/19 est l'aboutissement d'une volonté politique, mais aussi d'une succession de projets de requalification et de valorisation d'un site minier auquel il faut trouver une nouvelle vocation.

Le site du 11/19 est situé à proximité de deux grands terrils coniques, symboles du paysage minier (document photographique n°2), point de vue remarquable sur les territoires alentour, et préservés en tant que tel.

Document photographique n°2



L'autoroute A21 sépare aujourd'hui ces terrils du site d'exploitation des puits 11 et 19 (Document photographique n°3), un des derniers espaces de production minière quasi-complet (SGAR, 1995). Parmi les bâtiments qui le constituent, trois éléments ont pour les habitants une charge affective particulière : la « salle des pendus » (vestiaires et sanitaires pour les mineurs), le chevalement en fer du « 11 », construit en 1923, et celui du « 19 », tour de béton érigée en 1960.

Document photographique n°3



Source : www.missionbassinminier.org

Après la fermeture du carreau de fosse du 11/19 en 1986, les HBNPC souhaitent gérer librement leur patrimoine foncier et immobilier, ce qui signifie un démantèlement du site d'exploitation. Loos-en-Gohelle n'est pour cette entreprise qu'un espace à exploiter. Le maire oppose à cette conception une approche en termes de mémoire collective (le 11/19 était un grand site de regroupement des mineurs) et de développement territorial : il veut préserver les

terrils et le 11/19 car « on ne peut pas construire un projet de territoire sans s'appuyer sur ses racines » (entretien n° 8). Deux acceptions de la notion du patrimoine s'affrontent ici, celle du propriétaire d'un bien qui veut en disposer (HBNPC) et celle d'un bien à transmettre aux générations futures, notamment en termes de mémoire collective du territoire (mairie de Loos-en-Gohelle, Chaîne des Terrils). Pour le site du 11/19, le conflit se résout en 1992 avec l'arbitrage de l'Etat qui classe les deux chevalements, désormais protégés de la destruction. Mais l'appropriation et la réutilisation du site du 11/19 se heurtent aux problèmes de sortie de concession minière et de sécurité (incertitude quant aux responsabilités). De ce fait, les premiers occupants n'investiront le 11/19 qu'en 1997.

Voici comment Jean-François Caron (entretien n°8) relate les modalités de réappropriation progressive du site. « La conjonction entre la ville et la Chaîne des Terrils, les séries d'actions pour empêcher la démolition, puis l'idée de réoccuper les lieux (notamment par la mise à disposition des terrils) ont favorisé le développement d'activités de mobilisation de la population. [...] La population a commencé à se réapproprier l'histoire et les sites alors que les autres communes ne voyaient pas l'utilité d'un tel projet. » Après quelques études sur l'avenir possible du site, puis le portage de la maîtrise d'ouvrage par un syndicat de communes, « l'installation de pionniers (Chaîne des Terrils, Culture Commune, société Delbard) crédibilise le fait qu'un site minier reconverti est une chance pour le territoire et peut être attractif. » Ce qui devient dans un premier temps « la base du 11/19 » est donc le fruit d'un militantisme pionnier et non un projet de développement construit et cohérent porté par des institutions.

La question récurrente est donc celle de la valorisation de ce site minier. Inadéquation des bâtiments aux besoins des entreprises actuelles, enclavement entre autoroute et cité minière, instabilité des sols, notamment sous les chevalements, sont des données contraignantes.

L'installation d'associations pionnières liées à la valorisation du patrimoine minier peut aller de soi : Culture Commune a investi « la salle des pendus » pour en faire une fabrique théâtrale à destination des populations locales. Cela ne suffit pas pour occuper l'ensemble du site et en faire un pôle de développement au service du territoire, tel que peut l'être le site de Lüntec dans la Ruhr (Liefoghe, 2006).

Pour le moment, le résultat du 11/19 n'est pas à la hauteur des espérances en matière de pôle d'attractivité économique. Le tableau suivant (tableau n° 8) montre le type et les périodes d'installation des occupants.

Tableau 8 : Structures installées sur l'Ecopole du 11/19

Date d'installation sur le 11/19	Nom de la structure	Type et fonction de la structure
1997	CPIE Chaîne des Terrils	Association regroupant 14 associations du bassin minier. Education et sensibilisation à l'environnement.
1997	Culture Commune	Association de « fabrique théâtrale ». Scène nationale.
1997	Carreau vert	Entreprise de réinsertion par la gestion des espaces verts. N'existe plus en 2005.
1997	Jardinerie Delbard	SA
Mai 2003	Tauw Environnement	Eco-entreprise. Ex-filiale de Charbonnages de France (Ophrys), devenue indépendante, puis rachetée par la compagnie hollandaise Tauw. Quitte le 11/19 en septembre 2004.
Fin 2004	CD2E	Association. Création Développement Eco-Entreprise. Dispositif pour le développement régional de la filière des éco-entreprises.
Début 2005	CERDD	Association. Centre de Ressources sur le Développement Durable.

A l'exception de la jardinerie Delbard, les rares entreprises qui s'y sont implantées pour le moment ont disparu, y compris dans le domaine de l'économie sociale. Le site est donc en 2006 principalement investi par des associations. L'objectif est à terme d'inverser la tendance, notamment par la construction d'une pépinière, et par l'amélioration de l'accessibilité du site. La Base du 11/19 porte désormais le nom d'Ecopôle, puisque l'ambition est d'en faire une vitrine du développement durable. Le respect de la norme HQE est depuis le début un principe de la réhabilitation.

L'implantation récente du CD2E et du CERDD donne un contenu à la volonté de « créer un modèle de développement durable sur un site emblématique du développement non durable » (entretien n°8). Nous reviendrons plus tard sur le rôle de ces dispositifs. Il est nécessaire auparavant de les présenter plus en détail.

III.2 Les « réseaux d'acteurs environnementaux » (RAE) et leur impact sur le développement territorial

Il est devenu habituel, dans la littérature spécialisée comme dans les comptes-rendus de pratiques, de mettre en lumière le rôle des politiques de l'environnement vis-à-vis du développement territorial. En l'occurrence, c'est le *résultat* de ces politiques qui est supposé détenir un tel rôle. Plus précisément, on prête aux politiques de l'environnement la capacité d'influer sur le développement territorial de deux façons. D'une part, les politiques d'environnement disposent des effets économiques traditionnels en la matière : effets directs sur les activités les plus concernées (notamment les activités de dépollution), effets indirects sur les activités en lien avec les précédentes, effets keynésiens en relation avec les revenus générés. D'autre part, les politiques de l'environnement favorisent des effets structurants en améliorant la qualité du territoire : élimination de friches industrielles, dépollutions diverses, restauration de paysages... Dans le contexte économique actuel qui confère une importance particulière aux aménités environnementales dans les stratégies de localisation (notamment des activités de services), ce type d'incidences est de nature à induire des répercussions territoriales favorables.

Cependant, et de manière originale dans cette opération de recherche, nous aimerions mettre l'accent sur d'autres déterminations possibles, touchant non pas tant aux résultats des politiques d'environnement qu'à leur mode d'organisation. En nous appuyant sur les approches de la proximité, il va s'agir maintenant de mieux expliciter le rôle des « réseaux d'acteurs environnementaux » et leur incidence, non seulement sur les problèmes environnementaux à prendre en charge, mais plus singulièrement sur le développement économique territorial du Bassin minier.

III.2.1 Les Réseaux d'acteurs environnementaux (RAE) dans le Bassin Minier

Les controverses autour des questions de pollution sont nombreuses dans l'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais. Par exemple, des habitants se mobilisent régulièrement contre des sites industriels dégageant des odeurs nauséabondes, contre la destruction d'espaces « naturels » par l'exploitation des schistes houillers, contre des usines d'incinération de déchets. Des associations de défense de l'environnement émergent à l'occasion de ces mobilisations, et certaines subsistent durablement, comme Chlorophylle-environnement (Sawicki et alii, 2001). Néanmoins la mobilisation est fragile parce que

s'affrontent des logiques en apparence inconciliables, une logique d'amélioration du cadre de vie et une logique de préservation de l'emploi. En effet, à chaque fois que la population émet une pétition pour réclamer un air plus sain, les industriels mettent en avant l'argument de la disparition des emplois par fermeture éventuelle de l'établissement. Et les élus, dont l'objectif principal est de palier au manque d'emplois sur leur territoire, tendent à appuyer l'argumentaire de l'industriel. La population se sent d'autant plus flouée que les promesses faites par les entreprises de ne pas augmenter, par exemple, leur capacité de traitement de déchets toxiques ne sont pas tenues. Le manque d'informations sur les projets d'implantation d'infrastructures de production polluantes donne à la population le sentiment « qu'on lui cache quelque chose » et donc qu'il faut être encore plus méfiant et vigilant. L'exemple de la levée de bouclier contre la création d'un site de dépollution des sols à Rieulay et Pecquencourt, en 1998, est significatif de l'incompréhension croissante entre les populations d'une part, les élus, les industriels et les scientifiques, d'autre part. La mobilisation qui s'en est suivie est qualifiée par Sawicki (2001, p. 169) d'atypique à cause du « refus opposé à l'implantation sur le terroir d'un site de retraitement des sols pollués, implantation présentant apparemment un certain nombre de garanties quant à la sécurité des riverains, ayant reçu l'aval de tous les acteurs institutionnels concernés, accepté y compris par les écologistes de la région, et ne présentant de toute évidence un caractère d'utilité environnementale indéniable ».

Dans ce contexte, l'instauration de nouveaux dispositifs pour tenter de résoudre de manière novatrice les controverses environnementales est une expérimentation digne d'intérêt, même si certains d'entre eux, comme le PCSSP, ont été pris à parti dans la contestation des habitants de Rieulay-Pecquencourt. Le document qui suit propose un bilan synoptique de ces différents dispositifs apparus entre 1996 et 2001.

Tableau 9 : Les acteurs et dispositifs environnementaux dans l'ancien bassin minier

DISPOSITIF	CREATION	TYPE DE DISPOSITIF	ORGANISME PORTEUR	MISSION
Pôle de compétences Sites et Sédiments pollués	1996	Réseau d'acteurs	EPF	Dépollution des sols et sites industriels Synergies entre acteurs régionaux
Instance régionale de concertation	1997	Groupe de travail	Préfecture	Sortie de concessions minières
Conférence permanente du bassin minier	1997	Groupes de travail	Impulsion du Conseil régional	Mobilisation des acteurs du bassin minier Définition des enjeux territoriaux
S3PI	1998	Structure de concertation	DRIRE	Pollutions et risques industriels Information, concertation, prévention
Projet de reconquête environnementale	1999	Politique publique (PIG Métaleurop + impulsion du conseil régional)	CAHC	Dialogue entre acteurs Développer des partenariats pour trouver des solutions aux pollutions historiques
Mission bassin minier	2000	Loi 1901	Décision du CIADT (15 dec. 1998) CPER 2000-2006	Aide technique aux collectivités locales Ingénierie d'aménagement et de développement
CD2E	2001	Loi 1901	Conseil régional	Interface entreprises et centres de recherche Aide au développement des éco-entreprises

Deux catégories de RAE ont pour objectif la nécessité de prendre en compte des problèmes d'une grande complexité technique et/ou juridique : la pollution des sols et des sites industriels (PCSSP, S3PI, PRE), et la sortie de concession minière (IRC). La Mission bassin minier (MBM) a une vision plus intégrée des questions d'aménagement et de développement de l'ancien pays minier, et travaille sur six chantiers : la réhabilitation des cités minières, la santé, les « grands projets », le patrimoine culturel, les séquelles physiques et la réalisation de la Trame verte régionale sur le territoire qui la concerne. La MBM vise à redonner une cohérence, au moins en termes de solutions à des problèmes communs, à un espace fragmenté spatialement, politiquement et administrativement, et dont certains acteurs cherchent justement à effacer la mémoire collective de l'histoire productive locale, en rasant les friches et en refusant l'emploi de l'expression « bassin minier ». La MBM a une approche en terme de territoire (et non d'espace neutre, exploité pour ses ressources, non approprié) pour l'ensemble du pays minier et non pour chacun des quatre sous-ensembles qui le compose, le Béthunois, le Lensois, le Douaisis et le Valenciennois.

Cette approche est issue de la Conférence permanente du bassin minier, qui succède elle-même aux Assises du bassin minier. Cette initiative de Jean-François Caron, maire de Loos en Gohelle et élu régional pour les verts, relayée au niveau local et régional, avait pour objectif de mobiliser les populations et les acteurs institutionnels et associatifs en faveur d'une représentation commune de l'avenir du bassin houiller en reconversion. Il s'agissait d'éviter l'éclatement territorial annoncé et de rechercher ensemble une solution aux problèmes de pollution et de désorganisation du sous-sol, par exemple, dont les conséquences financières ne pouvaient être assumées par les seules communes et intercommunalités, appauvries par la disparition d'une partie de leurs activités économiques. Il s'agissait également de faire front, non seulement sur le mode revendicatif mais sur le mode du projet de territoire, d'un territoire qui prend en main son destin. La Mission Bassin Minier est en quelque sorte l'outil institutionnel qui porte cette vision, le dispositif technique qui vient en appui aux projets des acteurs locaux.

Le CD2E est porté par le Conseil régional qui souhaite construire une filière d'excellence environnementale régionale, par le biais notamment du développement des éco-entreprises. Ce centre aurait très bien pu ne pas se trouver dans le bassin minier : sa localisation sur l'Ecopôle du 11/19 est le fruit de la conjonction de différentes opportunités. Le CD2E a pour vocation de servir le territoire régional en favorisant un rapprochement entre entreprises et centres de recherche de la région, afin de participer à l'émergence de compétences et de spécialisations productives dans les domaines des éco-matériaux, de la

valorisation des déchets, des énergies renouvelables, de la remédiation des sols pollués, de la métrologie...

La plupart de ces dispositifs sont liés à des structures préexistantes (Letombe, Zuindeau, juin 2004). C'est le cas de l'IRC, du Pôle de Compétences « Sites et sédiments pollués », du S3PI et du PRE qui n'ont pas de statut juridique particulier et sont respectivement dépendants de la Préfecture de Région, de l'EPF, de la DRIRE et de la Communauté d'Agglomération d'Hénin – Carvin. Le CD2E et la Mission bassin minier sont, quant à eux, des associations « Loi 1901 ». Mais rompant avec la relation bilatérale entre pollueur potentiel et administration, dépassant la relation triangulaire entre le responsable, la victime et le régulateur du problème environnemental, la plupart des dispositifs ont la particularité d'être pluri-partenariaux. Directions régionales de l'État, Région, collectivités locales, entreprises, associations, organismes de recherche, sont, à des degrés divers, impliqués dans ces nouveaux outils de régulation environnementale. Cela permet d'anticiper les problèmes éventuels, comme dans le cas des sorties de concession minière. Mais la profusion des acteurs peut à l'inverse brouiller le pilotage des projets (Projet de reconquête environnementale, en lien avec le PIG Metaleurop).

Ces nouveaux dispositifs réglementaires de l'environnement accordent en outre une importance croissante ou constitutive de leur fonction à la dimension territoriale. Mission Bassin Minier et CPBM sont en effet spécifiés en regard d'un espace de préoccupation, le bassin minier, porteur de séquelles écologiques spécifiques. Le Projet de reconquête environnementale se définit quant à lui par un secteur géographique très réduit dans sa dimension, autour du site de Metaleurop. L'échelle d'intervention du CD2E est à l'inverse régionale. Cette diversité d'échelles d'intervention et de champ d'action permet cependant une articulation des dispositifs au service de la résolution des problèmes environnementaux. Ainsi, par exemple, le PRE vient en soutien aux municipalités pour développer un projet compatible avec les contraintes liées au PIG Metaleurop. La Mission Bassin Minier aide techniquement l'Association des Communes Minières du Nord – Pas de Calais (ACM) sur les questions juridiques relatives aux sorties de concessions. Le Pôle de Compétences, traduit auprès des acteurs de l'aménagement, les informations sur les sols pollués, en s'appuyant sur la base de données BASIAS.

L'efficacité potentielle de ces dispositifs tiendra peut-être moins dans leurs compétences que dans leur capacité à travailler en réseau pour faire circuler l'information, les savoirs et les savoir-faire. Les lieux de rencontre tels que la CPBM, les nombreuses manifestations organisées par le Pôle de compétences « SSP », ou, dans un cadre plus

restreint, les réunions de travail de la Mission Bassin Minier ou celles de l'IRC ont suscité des rapprochements entre acteurs. La capitalisation de savoirs mutualisés, le partage de valeurs et d'intentions, les connexions renforcées entre acteurs, sont de nature à prolonger les résultats dans le domaine de l'environnement vers une dynamique plus générale en faveur du bassin minier, c'est-à-dire à construire des formes de proximités organisées.

Par delà leur diversité, les nouveaux dispositifs réglementaires de l'environnement font apparaître un certain nombre de constantes quant à leur mode d'organisation ou à leurs modalités de fonctionnement (Letombe, Zuindeau, septembre 2004). En premier lieu, une place importante est conférée à la dimension informationnelle et cognitive des enjeux : construction de bases de données (en particulier dans le cas du Pôle de compétences SSP), diffusion d'informations auprès des acteurs (par exemple dans le cas de la CPBM), adossement des dispositifs d'intervention à des opérations de recherche (Programme de recherches concertées « environnement / activités humaines » qui existe depuis 1994, création du Centre national de recherche sur les sites et sols pollués...). En second lieu, l'ensemble des dispositifs s'appuie sur une implication partenariale forte, axée sur les seules institutions (cas de l'Instance régionale de concertation) ou, au contraire, largement ouverte sur les diverses associations, voire directement la population (CPBM). Contrairement à la logique fréquente des politiques définie sur une base sectorielle, prédomine ici une logique de « projet », souvent pluri-dimensionnelle, avec référence explicite au développement durable, et recherche d'un ancrage territorial.

Néanmoins, c'est l'existence d'un fort contenu d'incertitude touchant certaines catégories d'externalités environnementales qui, comme on l'a vu dans la première partie, enfreint l'établissement de proximités organisées, institutionnelles (manque de connaissance fine des problèmes empêchant la structuration d'enjeux communs) et organisationnelles (limitation des occasions de travail partenarial sur les problèmes en question). Face à ces situations de blocage, les formes déployées des nouveaux dispositifs réglementaires auront, quant à elles, des incidences favorables sur les proximités organisées. Par exemple, le travail de recueil et d'organisation de données et l'activité de recherche scientifique sont à appréhender comme construction de proximités respectivement informationnelles et cognitives. Des processus partenariaux tels que le Pôle de compétences SSP ou la CPBM auront pour objet l'établissement de proximités « de préoccupations », susceptibles de se prolonger vers des proximités « d'intentions ». Les dispositifs considérés vont mobiliser des acteurs, jusqu'alors faiblement liés les uns aux autres, et accroître les fréquences de rencontres et de travail sur des thèmes communs : des proximités organisationnelles vont ainsi se nouer

ou sur le territoire lui-même, ou à propos de ce territoire (quand il s'agit d'acteurs extérieurs : Région, État, Union européenne avec le FEDER...). Outre leur rôle propice vis-à-vis de la requalification environnementale, ces constructions de proximités organisées vont, par extension, s'exercer en faveur du processus de re-développement économique de l'ensemble du territoire. C'est pourquoi les RAE qui ont été décrits ici dans leur dimension institutionnelle et non fonctionnelle sont-ils potentiellement porteurs d'une dynamique nouvelle en terme de développement territorial. Ce sont ces potentialités, exercées principalement grâce à la construction de coordinations, qu'il convient maintenant de mieux analyser.

III.2.2 Le rôle des RAE sur le développement territorial : Limites et promesses

Après avoir sommairement décrit ces RAE, il faut maintenant essayer d'en montrer les effets sur le développement territorial. Plutôt que de choisir une approche par dispositif, qui aurait conduit à privilégier une lecture formelle des dispositifs, nous avons choisi d'effectuer une approche par site, en espérant que ce type d'approche nous permette, justement, de mettre en lumière des effets de réseaux éventuels, tout en offrant des points de comparaison entre chaque site.

Et, en effet, chaque site apparaît comme très spécifique, sur tous les éléments capitaux de l'analyse. Ainsi, les différents dispositifs d'acteurs se différencient assez largement sur la question de l'échelle d'action (territoriale et temporelle), et la vision des relations entre économie et environnement qu'ils véhiculent. De ce fait, leurs points forts et faibles sont assez singuliers et ils proposent chacun une configuration particulière des relations entre politiques publiques et développement territorial.

- Le projet SITA Agora (Metaleurop), bien que porté par des enjeux politiques qui dépassent le cadre du territoire « Bassin minier »⁸⁵ nous semble proposer, au total, une vision assez équilibrée entre les pôles économique, social et environnemental, du moins si on se réfère aux engagements du projet de reprise, à la méthode de mise en œuvre du projet et aux résultats déjà réalisés. Notamment, et surtout en comparaison du projet de plate-forme multimodale, ce qui frappe, c'est la manière dont les acteurs locaux ont été associés

⁸⁵ L'entreprise repreneuse est d'envergure internationale, il y a eu des controverses à propos du repreneur choisi et de l'attribution du marché de la dépollution soumis à des conditions financières spécifiques jugées excluantes pour de petites structures locales.

(notamment les associations représentant une partie des anciens salariés de Metaleurop)⁸⁶. Le résultat a été l'intégration au projet d'une structure locale (une SCOOP nommée Activ'cœur environnement ou ACE) créée par d'anciens salariés de Metaleurop, et dont l'activité pour la partie dépollution du site et mise en sécurité est importante (entretien n° 16). Cette démarche, d'ailleurs, semble avoir joué un rôle non négligeable dans la décision d'accorder le marché à SITA : le poids symbolique de cette intégration et l'effet repoussoir de la candidature d'une entreprise d'origine étrangère ont contrebalancé le soutien que pouvait avoir l'entreprise SHANKS auprès d'élus locaux, certains étant par ailleurs fortement opposés à l'implantation de SITA⁸⁷. Sur le terrain, le redémarrage rapide de l'activité et une création immédiate d'emplois, après plusieurs mois de tergiversation en attendant la décision concernant le choix du repreneur, sont des éléments positifs indéniables. Le projet prévoyait l'implantation effective d'une entreprise (avec un noyau d'autres entreprises filiales ou sous-traitantes pour la phase de dépollution), ainsi que le développement d'activités liées à la dépollution et des projets de développement d'activités annexes liées à la problématique du développement durable (espace biotique par exemple). Ces activités ont généré la création de 200 à 250 emplois. Il est à noter que l'activité économique sera pérenne, même si elle prend une autre forme (plate-forme complexe de traitement des déchets).

Il est vrai que pour l'entreprise repreneuse, il y a un enjeu fort de *renforcement local* (implantation d'une déchèterie dans un contexte où les autorisations sont difficiles à obtenir), mais aussi peut-être un *enjeu d'image*, car l'entreprise est déjà impliquée dans des actions de réinsertion (SITA rebond). Ici il s'agirait en plus de créer de « vrais » emplois. On voit donc que le projet SITA présente les *caractéristiques d'ancrage territorial réussi*, voire même, si le projet est pérenne, *d'effet de structuration lié à l'activité économique*. À cet égard, le projet SITA propose un modèle économique assez original, en tous cas très différent des modèles décrits dans le rapport Levet (2005): l'ancrage territorial est une composante vraiment active de l'implantation, et il ne s'agit pas a priori d'une entreprise qualifiante, pouvant se différencier par ses capacités organisationnelles. À l'inverse, le secteur des déchets est plutôt réputé pour la présence élevée d'emplois peu qualifiés (actifs génériques)⁸⁸.

C'est pourquoi, il est particulièrement intéressant de comprendre les clés de la réussite du projet. Il nous semble qu'un élément très important de soutien provient de l'existence

⁸⁶ Dans le cas de la plate-forme multimodale, il y a bien eu des réunions de présentation (dans le cadre de la Mission Bassin Minier), mais l'impression de participation des individus à l'échelon local est beaucoup moins forte.

⁸⁷ Ce point très controversé n'a pu être totalement élucidé lors des entretiens.

⁸⁸ Ce point sera développé plus explicitement dans le III 2.3.

d'une certaine *convergence des objectifs des différentes parties prenantes* (des motivations communes de l'action collective) : favoriser l'activité économique et créer des emplois, sous une forme définie collectivement. Compte-tenu de la situation locale très dégradée sur le plan économique, tous se retrouvent sur l'objectif d'emploi, quitte éventuellement à faire passer l'environnement en seconde place (entretien n°2). Pourtant, le total des emplois créés est loin du montant des emplois perdus, et ne suffira vraisemblablement pas à redynamiser le tissu local. Parallèlement la situation environnementale locale reste très dégradée.

- L'Ecopôle du 11/19 se présente plutôt comme un projet d'aménagement d'initiative locale, par sa nature même (site de la mémoire) et par son fort portage territorial. C'est celui dont l'échelon local paraît le plus développé, mais il semble que l'effet économique soit peut-être moins présent, bien qu'officiellement recherché⁸⁹. Ce qui est d'abord attendu, c'est un effet d'image (ou de vitrine). On attend du changement d'image du site un effet structurant à terme, notamment à travers le développement d'une zone d'activités proche, le Quadra-parc, consacrée aux éco-entreprises (cf entretien n°18).

Le projet de réhabilitation du site s'appuie incontestablement sur des activités transversales – comme en témoigne l'essai d'intégration du projet dans l'espace urbain, notamment via les associations culturelles-. Cependant, il suscite des doutes, voire des critiques quant à sa capacité d'attractivité économique stricto sensu (critiques en terme d'accessibilité cf entretien n°12, de sécurisation et d'état d'achèvement du site cf entretien n°14). Certains interlocuteurs mettent même en doute la pertinence de l'objectif d'implantation d'éco-entreprises dans la région (cf entretiens n°3 et 12). On voit donc que contrairement au projet précédent, l'objectif économique ne paraît pas partagé par tous les acteurs sous une forme comparable (voir aussi Cordon et alii, 2004 sur les éco-entreprises). Le projet souffre également, contrairement à d'autres, de l'absence de portage privé face notamment aux montants très élevés des investissements de requalification (cf entretien n°8). Au total, il s'agit donc d'un projet dont la vocation sociétale (insertion dans l'environnement urbain, effet d'image sur le territoire) semble bien présente, avec toutefois une difficulté à y adjoindre la dimension économique, qui par certains aspects entre en conflit avec la première⁹⁰. Les acteurs publics locaux jouent dans ce dossier, un rôle de facilitateur (au sens du rapport Levet, 2005, c'est-à-dire de promotion du projet). Mais le projet du 11/19 souffre de sa double vocation, culturelle et économique, qui brouille un peu la cohérence d'ensemble.

⁸⁹ cf entretien n°8 (« Il n'y a pas de développement durable sans développement économique, mais le développement économique ne doit pas se faire à n'importe quel prix pour les gens et le territoire »)

⁹⁰ Par exemple, les éco-entreprises ont besoin de s'implanter dans un site central, accessible et dont l'adresse est prestigieuse.

Cependant, là encore, la dimension temporelle peut jouer un rôle important, permettant de clarifier, à terme, le rôle effectif du pôle et sa place comme promoteur des éco-entreprises, plutôt qu'incubateur d'éco-entreprises (entretien n°8), en dissociant, par conséquent, l'aspect d'impulsion de l'aspect de mise en œuvre : le 11/19, via les dispositifs territoriaux (surtout le CD2E, mais le CERDD s'intéresse également à la question du management environnemental) deviendrait un lieu d'impulsion des projets d'éco-entreprises, de réflexion sur leurs marchés etc., sans devenir un lieu d'implantation de ces entreprises.

- Le projet Delta 3 est le plus ambitieux du point de vue du développement économique, puisqu'il s'articule autour de trois objectifs : modification des flux de transport à l'échelle nationale (voire européenne) avec le développement du transport combiné, création d'emplois irriguant tout le territoire, réhabilitation d'une friche. Son ancrage territorial est donc lié à un double enjeu d'emploi et de requalification de friche, et l'impact environnemental est argumenté à partir d'un discours sur la multimodalité, c'est-à-dire sur la diminution des flux de transport routier au profit du rail et de la voie d'eau. Localement cependant, les effets potentiels ne sont pas faciles à mesurer, surtout à court terme, car les ramifications du projet sont très étendues : outre les controverses sur l'implantation de l'autoroute Amiens-Lille-Belgique - qui ne desservirait pas la plate-forme- on s'attend à ce qu'il y ait un effet d'accroissement des flux de transport routier locaux, notamment du fait du développement des activités de logistique⁹¹. Sur ce point d'ailleurs, l'avis des entreprises de transport locales est très mitigé (cf entretien n°22, ainsi que Clou et Mudard, 2004). Pour les petites entreprises, le marché est inabordable et implique un effet pervers d'augmentation du coût des terrains et d'accroissement de la concurrence, dans un contexte concurrentiel déjà très dur. Seuls les gros transporteurs peuvent être intéressés, quoiqu'ils n'anticipent pas une modification fondamentale de leurs flux (au moment de l'enquête en 2004).

En ce qui concerne le site lui-même, l'aspect environnemental est indéniablement positif : dépollution du site avec prise en compte des demandes locales (bruit, aménagement paysager), arrêt d'une activité polluante au profit d'une autre qu'on espère (un peu moins) polluante à l'échelle inter-régionale (fret non routier). Mais les investissements s'avèrent très élevés et la réussite du projet dépend également du comportement économique des différents acteurs : choix du basculement, capacité de l'opérateur historique à proposer une offre crédible en terme de fret - voir Région NPC, 2002- même si la massification de la distribution est une réalité à l'échelle nationale (Conseil Général des Ponts et Chaussées, 2003). Toutefois,

⁹¹ Contrairement aux attentes, ce sont d'ailleurs ces activités qui se développent actuellement, les activités de fret étant largement le fait de la délocalisation du trafic de Lille Saint-Sauveur.

le rapport coût d'implantation/nombre d'emplois créés reste pour l'instant assez loin des attentes (notamment par rapport aux chiffres avancés dans les études, de quatre emplois à l'hectare), et on peut s'étonner des critiques concernant l'absence de suivi commercial de la plateforme qualifiée de « coquille vide » (cf entretien n°19). Par ailleurs de effets de concurrence locale avec d'autre plateformes sont indéniables (cf entretien n°19). Par certains points, le projet de plate-forme multimodale ressemble aux projets de reconversion des années 60 et 70 (automobile par ex, avec l'emploi en moins) remis au goût du jour (en mettant l'accent sur la modularité) : il s'agit à chaque fois de grands projets décidés de manière exogène et mis en œuvre à grands frais, même s'il faut, une fois encore, pondérer le jugement dans une perspective temporelle : un projet de cette envergure se juge à une échelle de 20 ans – d'autant qu'il faut tenir compte des travaux de mise en conformité des ponts pour pouvoir effectivement mettre en service la liaison fluviale et donc rendre économiquement efficace la plate-forme multimodale (cf Gille, Leralle, 2004).

Au total, les trois sites, chacun à leur manière, témoignent du coût pour la société engendré par des choix de développements antérieurs largement non durables. Peut-on, alors tenter une évaluation comparative des trois projets ?

Bien qu'il soit encore très difficile d'opérer un jugement sur des projets encore largement en phase de démarrage, une *conclusion ressort de notre étude* : la réussite des projets territoriaux dépend de *la cohérence et de l'équilibre des différentes dimensions de ces projets* - économique, territoriale, sociale et environnementale -. L'hypertrophie ou l'affaiblissement d'une dimension - volontaire ou involontaire- témoin d'un déséquilibre du projet, occasionne des coûts financiers, sociaux (par exemple en terme d'attentes de la population et en matière d'emploi), voire même symboliques (11/19)⁹².

SITA présente de ce point de vue, et à ce moment de l'analyse, un cas relativement satisfaisant, pour lequel c'est une entreprise qui pilote le programme, dans un esprit conforme aux principes du développement durable. A contrario, l'absence de portage privé est considérée comme un élément pénalisant (dans le cas du 11/19). La définition d'objectifs clairs et crédibles, appuyés sur des opérations d'information et de concertation menées autour des projets constitue également un atout important pour la construction commune et le partage des objectifs.

Néanmoins, comme on l'a vu précédemment, chacun de nos sites présente un profil spécifique, chacun présentant des failles quant à la constitution d'un réseau structurant pour le

⁹² Crédibilité et lisibilité du projet.

développement économique. L'entreprise SITA est en position de monopole, ce qui limite sans doute la dynamique de réseau et favorise la fermeture du projet sur lui-même. Pour reprendre la terminologie développée dans la première partie théorique, nous dirons que le projet tend à se limiter à une proximité de type intra-organisationnelle et laisse peu de place aux autres proximités organisées. L'interconnexion de la plate-forme de Dourges n'est pas réalisée, ce qui réduit notablement la vocation environnementale du projet, dépendante également de la liaison Seine Nord. Quant au site du 11/19, on lui reproche d'être insuffisamment configuré en regard des attentes des entreprises privées.

Globalement, on observe que la double question des objectifs partagés et de l'ouverture territoriale du projet constituent des éléments importants. Aucun des projets ne parvient à susciter une dynamique de réseau telle qu'elle puisse impulser une véritable dynamique de développement territorial. Il convient donc de s'interroger pour terminer l'analyse, sur les leviers pouvant contribuer à impulser une meilleure dynamique économique territoriale.

III.2.3 Quels leviers pour une meilleure dynamique territoriale ?

La question du mode d'action public pour la redynamisation des territoires en crise de reconversion est une question qui revient fréquemment dans les préoccupations nationales de politique publique, et ce depuis très longtemps. Un rapport de l'assemblée nationale, datant de 1985 constatait déjà les carences des politiques antérieures de reconversion fondées sur « la planification par zones industrielles » (Cunat, 1989). L'étude de F. Cunat évalue justement la politique d'implantation de zones d'activité dans le Bassin Minier, consécutive aux conclusions de ce rapport. Elle analyse les effets de la mise en place d'un nouvel instrument d'action publique, le FIBM (Fonds d'Industrialisation du Bassin Minier créé en 1984), pour la période 1985-1987, et dont la mise en place est consécutive à une critique des dispositifs antérieurs. Ses conclusions, comme on va le voir, restent d'une étonnante actualité. On peut lire ainsi : « le développement économique envisagé dans le cadre des reconversions est au centre des questions posées aux régions de tradition industrielle. L'enjeu majeur consiste à faire coïncider en un lieu donné des politiques sectorielles: agro-alimentaire, électronique..., et des politiques spatiales. C'est la question posée depuis une vingtaine d'années à la conversion des régions minières. Jusque là la réponse a consisté à faire émerger de nouveaux secteurs d'activité. C'est le rôle joué par les implantations de l'automobile, dans le Nord de la France. Cependant si les investissements directs ont bien été réalisés, avec des corrections à la baisse, les résultats globaux ne font pas apparaître d'inductions conséquentes » (Cunat, 1989). Ce qui

est critiqué, cependant, n'est pas le choix d'une spécialisation sectorielle (ici dans l'automobile), mais plutôt l'absence d'effets induits en terme de développement local - ou si l'on préfère d'effet de diffusion, attribué à la trop grande fragmentation de l'activité-. Cette question reste encore d'actualité. La réponse à l'époque a consisté à mettre en place une politique substitutive de création de zones d'activités à l'échelle territoriale, visant à reconstituer le tissu local d'entreprises. Mais cette politique a semble-t-il donné des résultats mitigés en terme de transformation du paysage industriel : contrairement aux attentes, elle a favorisé, au contraire, l'approfondissement des activités traditionnellement implantées et le type d'emploi traditionnel associé (faible qualification) (Cunat, 1989).

On peut faire des critiques à cette politique de zonage économique, et nous verrons par la suite que, même dans sa forme actuelle, elle ne paraît pas ou peu porteuse d'une dynamique de développement au sens où nous l'entendons⁹³. Ce qui nous intéresse plutôt maintenant, c'est de montrer comment peut émerger une dynamique économique porteuse à partir des politiques publiques d'environnement, et non pas, comme dans les travaux précédents, d'évaluer une politique industrielle à vocation régionale.

A cet égard, et comme dans le cas des politiques économiques au sens strict, les acteurs publics jouent un rôle fondamental, bien que différent, on le verra, suivant les projets. Ce sont bien des acteurs-clés au sens de la théorie de la proximité (voir Partie I). L'analyse de la vision des relations entre environnement et développement économique portée par ces acteurs peut nous donner des pistes pour comprendre dans quelle mesure la philosophie implicite des projets développés peut évoluer, passant d'une vision environnementaliste à une vision en terme de développement durable.

2.3.1 Le rôle des acteurs clés

Qu'est-ce qui est important du point de vue de la réussite des projets territoriaux ? La théorie économique met l'accent sur les coûts des facteurs, les économies d'échelle et les coûts de transport. Une bonne politique doit ainsi favoriser l'attractivité économique du territoire et empêcher les délocalisations. Mais le point de vue peut être inversé. En effet, si on s'intéresse le plus souvent aux raisons de la délocalisation ou au nomadisme des entreprises, il

⁹³ Toutefois, la critique formulée par F. Cunat de mono-spécialisation ne semble plus vérifiée, au moins à une échelle d'observation régionale. C'est ce que montre le travail de L. Davezies et P. Veltz (2005) qui s'appuie sur une lecture de données régionales et territoriales relativement détaillées. Selon ces auteurs, la région ne connaît plus de profil spécifique en terme de spécialisation -du moins par rapport à la Province-, un phénomène de banalisation s'est réalisé. Il convient évidemment de replacer cette remarque dans le contexte de l'évolution de la structure d'activité qui a vu se développer le tertiaire au détriment de l'industrie.

peut également être instructif de s'interroger sur les raisons de l'ancrage territorial, qui font que les entreprises s'implantent et restent sur les territoires. Les auteurs de la proximité, ont, par exemple, beaucoup insisté sur les conditions de création de proximités organisées. Dans un autre registre, c'est un des objectifs annoncés du rapport Levet (2005) qui analyse, à partir d'études d'entreprises locales (essentiellement des PME), les facteurs d'une localisation réussie et pérenne. Dans la mesure où ce rapport fait figure de repère pour la politique industrielle actuelle, il n'est pas utile de le mettre en perspective par rapport à notre point de vue.

Selon ce rapport, trois éléments principaux peuvent expliquer les ancrages réussis. Le premier tient à la personnalité du chef d'entreprise, qui, pour des raisons personnelles a fait le choix de la localisation. Le second est lié à des compétences spécifiques de l'entreprise en terme de capital, de main-d'œuvre et d'organisation (ce que Williamson résume par la notion de spécificité des actifs). La troisième, enfin, repose sur des éléments d'identité territoriale (y compris la présence de ressources naturelles), qui ressortissent de la proximité géographique et surtout des proximités organisées. Les conclusions du rapport Levet sont résumées dans le tableau 10.

Tableau 10 : Déterminants des choix de localisation selon le rapport Levet

Pérennité (par apprentissage)	Identité (du territoire)	Choix de l'entrepreneur
Communauté de compétence et savoir-faire du personnel	Ressources naturelles ou culture industrielle locale	Retour au pays de l'entrepreneur
Maîtrise conjointe d'un outil de production très performant avec capacités de RD	Positionnement géographique (exemple : un port)	Choix du lieu pour sa qualité de vie
Accès à des compétences supplémentaires et constitution de relations de confiance	Origine régionale de l'entreprise (historique)	Choix d'un bassin d'emploi pour une joint-venture (choix professionnel)
Stabilité de l'actionnariat (notamment actionnariat patrimonial)	Nature de l'activité qui implique une solidarité avec le territoire (ex coopératives agricoles à dimension internationale implantées localement à leurs débuts)	

Source : d'après le rapport Levet (2005) *op cit*

La lecture du tableau nous indique que le facteur déterminant de réussite selon les conclusions du rapport Levet, est, au total, de type entrepreneurial. C'est la personnalité du chef d'entreprise ou des spécificités territoriales quasi-physiques qui sont mobilisées (proximité géographique) pour expliquer la réussite des entreprises, dans des contextes organisationnels qui peuvent être différents. Le lien avec le territoire et les politiques territoriales reste finalement assez ténu, voire même apprécié sur un registre ambivalent, sur le mode de la contrainte pour les entreprises.

En effet, à un bout de la chaîne, l'action publique apparaît essentiellement dans sa dimension étatique, générale et indifférenciée. Elle est plutôt analysée, d'ailleurs, sur un registre critique (l'action publique comme contrainte administrative coûteuse et pénalisante). À l'autre bout de la chaîne, l'action publique territoriale apparaît, elle aussi, sous un angle négatif : elle est réputée incohérente, complexe et procédurière (« trop d'entreprises dans nos entretiens mettent l'accent sur les déficiences graves des territoires en matière de mobilisation économique », rapport Levet, *op cit*, p 52). Le territoire n'apparaît pas comme un levier de

mobilisation majeur. Or, nous dit le rapport, la mobilisation des territoires est nécessaire pour développer l'ancrage territorial des entreprises. Atteindre cet objectif nécessite de mettre en œuvre une politique publique renouvelée, autant à l'échelon national (l'Etat doit se centrer sur les politiques en amont des entreprises comme la recherche et l'ingénierie, et cesser ce qui est analysé comme un harcèlement administratif des entreprises) que local (l'échelon local doit devenir un facilitateur, c'est-à-dire un élément de mise en réseau des acteurs économiques).

Si l'objectif de mobilisation des territoires et de mise en réseau apparaissent comme des priorités incontestables de la politique publique, notre vision des territoires et de l'action publique est différente de celle du rapport Levet. Nous voulons montrer, en partant justement du point de vue des acteurs du territoire et des politiques publiques, que des éléments de dynamisation, plutôt que de frein peuvent actuellement émerger, notamment du fait de la structuration des réseaux territoriaux - articulation des échelons local, régional et national - même s'il n'existe pas de figure unique, simple ou parfaite de relation entre ces échelons (car c'est justement leur enchevêtrement qui caractérise les nouvelles formes de régulation territoriales), ou de type d'entreprise, représentant un modèle absolu de développement territorial (comme la PME innovante à main-d'œuvre hautement qualifiée mise en avant dans le rapport Levet).

L'autre différence avec le rapport Levet est que nous ne considérons pas la dimension économique comme un élément structurant en soi, mais que nous partons de l'effet structurant des politiques environnementales pour le développement économique des territoires.

De ce point de vue, sur notre territoire d'analyse, la question de l'ancrage ne peut être analysée indépendamment de la question de la reconversion. Le symbole des difficultés économiques, sociales et environnementales de la Région Nord-Pas de Calais, ce sont bien les friches industrielles. Et il n'est pas absurde de les considérer comme des contre-ressources spécifiques (Chautard, 2000), autrement dit l'antonyme de ce que sont les ressources spécifiques dans une perspective williamsonienne. L'objectif de la politique publique consiste, justement, à transformer ce handicap en atout, avec les acteurs du territoire, en contribuant à transformer ces contre-ressources en ressources et actifs spécifiques au service du développement territorial. L'opération d'activation n'est pas simple, et elle nécessite :

- de considérer le territoire comme un espace de projet - donc d'admettre l'existence d'un *espace d'action collective territorial* avec potentialité de formation d'objectifs communs ou du moins partagés -

- d'accepter l'idée qu'une organisation territoriale peut apporter un élément de dynamisation, plutôt que de nouvelles contraintes (création de proximités organisées)

Ce qui compte ainsi, à nos yeux, c'est la question des modes de coordination des différents acteurs : les travaux antérieurs de la proximité ont montré l'importance des acteurs clés dans la structuration des territoires, sans toutefois insister sur les formes de mobilisation de ces acteurs (voir Partie 1). Les acteurs-clés (économiques, institutionnels ou sociaux) font en effet le lien entre la régulation locale et la régulation globale, parce qu'ils disposent de plusieurs registres d'action (ex : établissement/groupe industriel, action préfectorale/politique de l'Etat). Dans notre recherche, où il s'agit d'évaluer l'effet de l'action publique sur la dynamique territoriale, l'acteur public est de fait et presque nécessairement, un acteur clé. Il s'agit d'identifier plus finement la nature et les modes de faire de cet acteur clé, les liens qui se tissent avec d'autres acteurs, même si les entretiens n'ont pas pu faire apparaître de manière vraiment exploitable, la nature des modes de coordination entre les divers acteurs concernés⁹⁴.

En l'occurrence, au terme de notre analyse, il se confirme que, dans les trois situations, l'acteur régional constitue l'acteur clé du projet. Ce rôle premier, cependant, fait apparaître des déclinaisons différentes. Dans le cas de la plate-forme multimodale, c'est un *acteur – relais* entre différents niveaux de décision. Le projet, du fait de son ampleur, relève en effet d'un niveau décisionnel national, mais nécessite la coopération des acteurs régionaux (financement, gestion de la mise en œuvre) et territoriaux (donation de terrains, aménagements routiers..., particulièrement dans la phase d'installation). Il est intéressant d'ailleurs de remarquer que ces derniers se sont sentis parfois frustrés, voire dépossédés par l'ampleur du projet et la faiblesse des retombées territoriales - notamment financières, voire même en terme d'emplois-. L'acteur régional est également impliqué dans la dimension environnementale du projet (actions de réhabilitation) et doit nécessairement coordonner les différentes facettes du projet, qui, compte tenu de sa complexité et de ses ramifications énormes (réseau routier, voies d'eau, logistique) nécessite un pilotage centralisé. Cependant on sent un certain « effet de coupure » entre le terrain et les niveaux décisionnels, qui sont considérés par les acteurs locaux comme lointains et déconnectés des réalités immédiates (notamment la contrainte de création d'emploi). L'image donc de l'enchevêtrement est plutôt

⁹⁴ Ceci nécessiterait une étude généalogique approfondie des projets, en incluant toutes les étapes de leur implantation, ce qui suppose l'accès à des sources documentaires spécifiques : compte-rendu des réunions, décisions juridiques, argumentaire des projets etc.

à dominante hiérarchique, l'acteur régional jouant ainsi un rôle de relais, sans véritablement d'effet d'irrigation.

Dans le cas de l'éco-pôle, l'acteur régional apparaît sous la figure d'un *acteur structurant* : le projet est particulièrement porté par un élu qui a un rôle important aussi bien à l'échelon local qu'à l'échelon régional : le double registre d'action se situe donc à cette échelle. Les orientations du projet, le choix du mode de développement sont fortement liés aux convictions personnelles du porteur de projet, qui entraîne derrière lui un ensemble d'acteurs associés : CERDD, CD2E par exemple. Le problème réside plutôt dans ce contexte, dans la diffusion du projet (sa lisibilité et sa crédibilité à l'échelle du territoire) et sa capacité à effectivement atteindre les cibles attendues (le développement d'éco-entreprises), compte tenu du fait que pour l'instant, ce sont surtout les dimensions socioculturelles qui sont activées. La figure de l'enchevêtrement est par conséquent beaucoup plus horizontale et transversale que dans le cas précédent. C'est donc de la qualité des coordinations horizontales (notamment avec les éco-entreprises) que dépend en premier lieu la réussite du projet.

Enfin, dans le cas du site Metaleurop, l'acteur régional se comporte comme *un acteur ressource* : il ne participe pas directement aux opérations - puisqu'elles sont pilotées par l'entreprise SITA- mais il fournit des financements et des expertises (moyen 57.1, projet d'intérêt national). Le problème réside alors non pas dans les objectifs du projet, qui semblent partagés par l'ensemble des acteurs, mais plutôt dans sa fermeture sur lui-même et sa dépendance à l'égard de la politique de l'entreprise pilote. La logique d'enchevêtrement est alors plus complexe, puisqu'en fait, il y a deux acteurs clés : l'acteur régional et l'entreprise repreneuse. Le rôle de l'acteur régional peut être, de ce fait, d'éviter la fermeture du projet sur lui-même pour favoriser son extension au territoire, notamment via les actions du PIG ou du PRE (périmètre de reconquête environnementale).

On peut associer à ce rôle d'acteur clé de l'acteur régional, une position différente des entreprises privées. Elles constituent un potentiel pour la plate-forme de Dourges, notamment du point de vue de l'activité logistique, pouvant en conforter le développement (cette activité constitue par ailleurs un projet pilote régional). Mais elles ne sont pas véritablement parties prenantes du projet environnemental. Pour SITA, l'entreprise pilote est, à sa manière, un acteur-clé, qui organise la dépollution et l'exploitation future du site et projette de structurer un pôle d'activités plus large que la seule exploitation économique liée au secteur des déchets (espace biotique par exemple). Elle est un acteur endogène du projet environnemental, mais cherche évidemment à protéger sa position économique. Enfin, dans le cas de l'écopôle, les entreprises privées apparaissent au moins pour l'instant, dans une position d'attente et de

suivisme de la politique publique : la dynamique de décollage économique ne s'est manifestée que de façon très limitée, alors qu'évidemment la configuration idéale serait que des entreprises deviennent des partenaires du projet⁹⁵.

La dynamique économique potentielle est de nature différente dans les trois cas. Dans le cas de Dourges, elle dépend de décisions non directement maîtrisées par l'échelon régional (la réorientation des flux de transports, le canal à grand gabarit Seine-Nord), même si le développement économique attendu relève plutôt d'une logique d'agglomération. À l'inverse, la dynamique de Metaleurop est liée à l'activité de l'entreprise SITA et à ses décisions propres, dont la logique relève plutôt de la spécialisation. Enfin, c'est dans le cas de l'éco-pôle que l'effet structurant lié à l'action régionale peut être le plus direct, puisque l'objectif de l'action vise à mettre en place une filière d'éco-entreprises, dans une logique qui relèverait plutôt de la spécification⁹⁶.

Néanmoins, pour les raisons qui ont été développées antérieurement - notamment la question délicate des modes de coordination- l'effet de structuration économique est lent à se mettre en place. Néanmoins certains résultats non négligeables ont été obtenus. Quels sont alors les leviers d'action pour aider à une structuration plus rapide, et compatible avec les attendus d'une politique de développement durable ?

2.3.2 De l'environnement au DD

Les trois sites retenus ont en commun d'être des anciennes friches industrielles en cours de requalification. Comme on l'a vu plus haut, les opérations de requalification ont pris un tour nouveau depuis une dizaine d'années : on est passé d'une vision de rejet des friches (mise à zéro), à une vision environnementaliste (préservation des espaces naturels), pour arriver aujourd'hui à une vision plus intégrative, privilégiant l'optique de projet (entretiens n°3 et 9 et Goncalvès, 2004). Néanmoins, tous les acteurs liés à la requalification ne développent pas une vision identique des friches. Cette vision des friches, nous semble être un bon indicateur de la manière dont les acteurs analysent les relations entre requalification environnementale et

⁹⁵ Il faut, cependant, préciser que plusieurs représentants d'entreprises font partie du Conseil d'administration du CD2E.

⁹⁶ L'application de concepts liés à la dimension territoriale à l'échelle des sites doit être prise avec précaution. Par ailleurs, il faut avoir en tête les politiques de filière aux différents échelons du territoire. En effet, le programme de développement du bassin minier s'organise suivant une logique de filières et une spécialisation des territoires : plasturgie à Béthune, logistique à Lens, industrie liée au ferroviaire à Valenciennes (entretien n°4).

développement économique, ce qui peut servir de point d'appui pour montrer les insuffisances et les potentialités des différents projets de développement.

L'élément principal de différenciation dans la vision des friches nous semble être principalement lié à la nature institutionnelle des acteurs et à leurs centres d'intérêt, même si les acteurs publics régionaux et les acteurs publics locaux ne partagent pas toujours les mêmes préoccupations, la pression économique immédiate étant plus perceptible sur les acteurs publics locaux. Cependant, le point de vue des acteurs institutionnels se différencie toujours assez nettement de celui avancé par les acteurs privés.

De manière simplifiée, les acteurs institutionnels (relevant plutôt de l'échelon régional) développent deux modes d'approche des friches :

- Un premier point de vue peut être qualifié d'*utilitariste* : les friches sont considérées comme une réserve foncière, l'existence de cette réserve pouvant évidemment avoir un impact environnemental positif en évitant par exemple l'augmentation de l'emprise sur les terrains agricoles destinée à différents aménagements, principalement paysagers⁹⁷. En effet, plusieurs interlocuteurs soulignent le fait que la plupart des terrains valorisables aisément sur le plan économique ont déjà été requalifiés et donc que l'offre en la matière est réduite. Une des raisons provient du fait que les normes économiques actuelles en terme d'accessibilité et de situation géographique (accessibilité routière plutôt que fluviale) rendent les terrains restants peu attractifs sur le plan économique.

-Un second point de vue considère les friches comme un atout *patrimonial*, c'est-à-dire un patrimoine conçu comme une ressource à valoriser. Cependant, cette valorisation, qui peut s'apparenter à notre conception en terme de construction de ressources, s'entend d'abord du point de vue de *l'image* du territoire. La valorisation peut conduire, ensuite, à des retombées économiques mais celles-ci ne se manifesteront pas à court terme, et ne semblent pas en elles-mêmes pouvoir susciter de grandes espérances sur le plan économique. À noter, toutefois, le thème du tourisme, notamment le tourisme de proximité autour de la thématique du souvenir qui a été mentionné plusieurs fois au cours des entretiens.

Les requalifications de friches *dans un objectif spécifiquement économique* apparaissent dans ce contexte comme *des cas spécifiques*, à distinguer des requalifications à vocation paysagère, ou des grands projets régionaux comme la trame verte. Dans ce cas, la perception des friches au plan local est peut être plus liée aux contraintes économiques au

⁹⁷ ou en redonnant des espaces valorisables dans le tissu urbain ce qui est un autre problème.

sens habituel du terme : effet de concurrence des projets ou contrainte de création d'emploi à l'échelon local⁹⁸.

Les acteurs *qui gravitent autour des entreprises* – notamment les acteurs consulaires – lient plus explicitement la question des friches industrielles à celle du développement économique marchand⁹⁹ et les questions habituelles relatives à l'attractivité, critères évidemment repris par les éco-entreprises qui ont été interrogées (mais dont le marché est fortement dépendant des commandes publiques et des réglementations en matière environnementale).

Cette vision n'est pas très éloignée de l'approche purement marchande développée par les *entreprises déjà implantées dans des zones d'activité avoisinantes*. Pour ces entreprises, et en dépit de l'existence de différents réseaux locaux (comme le Réseau environnement), l'environnement est encore synonyme de réglementations et de contraintes, et le choix de localisation est principalement lié à celui du coût des terrains¹⁰⁰. L'aspect environnemental est alors dissocié de l'aspect économique. C'est le cas, par exemple, des projets qui, à l'instar de la normalisation de type ISO 14000 pour les entreprises, visent à prendre en compte la dimension environnementale d'une zone d'activité - on citera ainsi la démarche PALME qui vise à appliquer aux zones d'activités les critères de la certification ISO 14000. Dans l'état actuel des choses, l'environnement, aux yeux de ces entreprises peut constituer un atout, mais pas plus que d'autres éléments habituels de l'attractivité - la desserte, l'image générale du site, les coûts, le marché du travail- (cette question est d'ailleurs évoquée dans l'entretien n° 15). Mais la position des entreprises ne peut être dissociée de la démarche d'aménagement qui procède à la création des ZAE : dans le cas des zones d'activité créées à partir de requalification de sites, la dimension environnementale (HQE, requalification paysagère) semble encore totalement exogène aux projets concernant l'implantation des entreprises elles-mêmes, même s'il s'agit d'un projet global. En d'autres termes, l'opération de requalification est gérée de manière indépendante de l'opération d'implantation, ce qui fait que les entreprises n'ont pas de raisons de se sentir spécifiquement concernées par les aspects environnementaux (« les entreprises ne sont pas intéressées par l'aspect réseau et remaillage du territoire, elles ne sont sensibles qu'au coût des terrains », entretien n°11), et n'en

⁹⁸ Le cas du site du 11/19 est un cas intermédiaire. Il a vocation à « créer des activités pérennes et de l'emploi » (entretien n°7) de manière à « créer un SPL autour des activités de l'environnement » (entretien n°8). Mais il a du mal actuellement à aller au-delà de l'effet « vitrine du DD », notamment pour des raisons d'accessibilité et d'état d'achèvement du site qui ont déjà été évoquées.

⁹⁹ En évoquant des critères explicitement économiques comme le montant des marchés, le montant des investissements, le nombre d'emplois créés (entretien n°12).

¹⁰⁰ Un indice de leur position vis-à-vis des préoccupations environnementales est la difficulté à rencontrer les représentants de ces entreprises.

perçoivent pas du tout l'enjeu (d'où le peu d'intérêt manifesté par ces entreprises constituant un échantillon témoin lors des contacts de l'équipe PREDAT).

La perception des friches développée par les acteurs manifeste une vision contrastée des liens entre politique environnementale et développement économique. Ainsi, derrière des objectifs en apparence homogènes de l'action publique – en particulier le développement territorial - se cachent des conceptions différentes de la manière de les atteindre, qui déterminent trois types de représentation des liens entre politique environnementale et développement du territoire, résumés dans le tableau 11.

Tableau 11 : Représentation du lien entre environnement et développement du territoire des différents acteurs

Type de modèle	Modèle de l'Attractivité	Modèle de la Remédiation	Modèle de la Cohérence territoriale
Perception de la ressource	Ressource marchande à valoriser immédiatement	Ressource patrimoniale à valoriser immédiatement	Ressource patrimoniale à valoriser à long terme
motivation de l'action	intérêt marchand	Création d'activité et d'emploi à court terme Recettes fiscales	Développement territorial à long terme
Critères de décision	Coût du terrain Aides éventuelles Situation géographique	Coût de dépollution et risque environnemental (Arbitrage entre terrains agricoles et friches)	Articulation passé-présent-futur (mémoire territoriale) Articulation échelles spatiales
Temporalité du projet	Vocation économique immédiate	Ressources disponibles pour projet urbain ou ZA après requalification	Création de ressources et changement d'image à long terme
Enjeu de l'action	Création de richesses marchandes	Remédiation territoriale et activité économique	Reconquête environnementale et développement territorial

Chaque type d'approche implique une vision différente des relations entre économie, environnement et social (aspect culturel et image notamment). Pour certains acteurs, l'économique joue encore comme un impératif qui prime sur la dimension environnementale. Par exemple, la CCI reste très axée sur la vision économique standard (coûts, attractivité). Les

territoires en fortes difficultés économiques veulent maintenir l'activité avant toute chose et donc ne seraient pas trop regardants sur la nature de l'activité (cf entretien n°12) : ils privilégient le développement économique immédiat (la remédiation). Par contre, le modèle de la cohérence territoriale véhicule une vision plus intégrée des relations entre économie et environnement : l'échelle de temps, plus longue, laisse la possibilité d'activer des ressources, dans un esprit de reconquête environnementale et développement territorial.

Mais, sur le terrain, l'association équilibrée des trois dimensions du développement durable (nécessaire évidemment dans le modèle de cohérence territoriale) n'est réalisée dans aucun des projets. Même si le projet du 11/19, qui est à la fois une requalification paysagère, urbaine et économique, est celui qui tente le plus d'associer la dimension sociale, et donc l'ensemble des dimensions du développement durable, il n'atteint pas pleinement les objectifs de la reconquête territoriale.

Globalement, et quel que soit le projet, une variable semble déterminante : c'est la capacité à mobiliser les acteurs en amont de la réalisation (la mobilisation inclut évidemment les formes de gouvernance) parce qu'elle déterminera l'investissement des acteurs, à l'échelle locale, dans l'atteinte des objectifs. La construction de la mobilisation constitue ainsi un élément déterminant de la manière dont se réalise le projet. Plus la mobilisation est forte, plus la concertation est élevée, plus les objectifs peuvent être affichés et partagés par l'ensemble des acteurs : c'est ce point qui constitue un des éléments clés de la réussite du projet SITA. De ce point de vue, si la Région souhaite se positionner comme acteur-clé du développement durable du territoire, la dimension de mobilisation et la construction des partenariats avec les différentes parties prenantes constituent les déterminants incontournables de réussite des projets, même si, bien entendu, cela a des conséquences sur la temporalité et le coût économique des projets (allongement des délais de mise en œuvre, controverses acceptées sur les projets). À cet égard, une méthodologie générale pourrait être développée à l'échelon régional. Celle-ci pourrait concerner également les projets à l'échelon territorial, qui demeurent actuellement encore trop dominés par les contraintes économiques immédiates et la référence aux critères du marché. Les acteurs publics locaux se sentent dépossédés et dominés par ces contraintes, alors même qu'ils contribuent par leur action économique à les faire perdurer.

Conclusion générale

La situation dégradée de la région Nord-Pas de Calais en termes économique, social et environnemental est devenue un cliché. Néanmoins on oublie souvent que beaucoup de choses ont été faites, notamment du point de vue des politiques publiques, et ce, dès l'après seconde guerre mondiale. Pour autant, les politiques traditionnelles ont montré leurs limites quant aux objectifs de reconversion, de requalification, et même de traitement des pollutions, et depuis une dizaine d'années, de nouveaux dispositifs sont à l'œuvre. Plus qu'un toilettage de façade, ces nouveaux dispositifs portent peut-être en germe une potentialité de dynamisation territoriale, permettant de mieux concilier environnement et développement territorial, de manière à inciter les entreprises à intégrer davantage les contraintes environnementales dans leurs processus de production et générer un processus de développement territorial. Partant du corpus existant de la proximité, cette hypothèse a été testée en deux temps.

Le premier a consisté à construire un corpus théorique original permettant d'inclure la problématique des politiques publiques environnementales. De ce fait, notre travail s'est largement fondé sur l'analyse des dispositifs en question. Mais ces derniers n'ont pas été envisagés sous l'angle traditionnel de l'analyse économique, c'est-à-dire comme des dispositifs surplombants destinés à modifier le comportement des entreprises. Nous avons plutôt cherché nous appuyer sur des dispositifs territoriaux qui sont à la fois plus nouveaux, plus transversaux, mais aussi moins matures, pour analyser leur impact sur le comportement des entreprises et le développement territorial.

Dans notre travail, ces politiques publiques sont vues comme des processus autour desquels s'organisent des réseaux d'acteurs, dont l'objectif est de promouvoir le développement territorial durable. C'est l'analyse de ces processus, que nous appelons processus d'activation des ressources, qui constitue l'élément fondamental de notre analyse, et le groupe a passé beaucoup de temps à en construire le soubassement théorique. Comment, en effet, traduire cet

idée d'activation dans le langage de l'analyse économique, tout à la fois sans en appauvrir le sens par des analogies trop fortes avec la théorie économique, ni en diluer la portée par une référence trop floue aux comportements économiques ? Comment, ensuite traduire cet objectif en éléments de validation empirique ?

On peut penser qu'un objectif tel que le développement territorial est très consensuel, et est nécessairement partagé par tous. Nous montrons qu'il ne reçoit pas nécessairement une traduction unique auprès de tous les acteurs. C'est cette traduction que nous avons essayé d'analyser en terme d'action collective, avec comme objectif de poser les premiers éléments d'analyse permettant d'identifier de manière relativement précise les comportements des agents économiques et la relation avec l'action collective. Cette identification a été formulée dans le langage de l'analyse économique, c'est-à-dire sous la catégorie de l'intérêt. Diverses formes d'intérêt ont pu être ainsi mises en lumière, représentant donc la traduction d'un objectif (en apparence) commun par chacun des acteurs.

Parallèlement nous avons cherché à décrypter les formes de coordination portées par les réseaux d'acteurs environnementaux, en nous appuyant pour cela sur les terrains d'étude du territoire dunkerquois et du Bassin Minier.

Dans le Bassin Minier, l'approche par site a permis de reconstruire certaines de ces formes de coordination, même s'il faudrait en inventorier de manière plus fine encore la genèse. Dans le Dunkerquois, nous avons plutôt privilégié une approche croisant l'analyse dans la durée des actions locales dans le domaine de l'environnement et celle des préoccupations collectives et individuelles exprimées au sein de quelques dispositifs territoriaux identifiés.

Au total, on peut faire apparaître des éléments intéressants de comparaison des deux terrains, car ils présentent des configurations assez contrastées de formes de mobilisation autour des questions de l'environnement.

En effet, l'objet d'étude sur le Dunkerquois est finalement assez différent de celui du Bassin Minier : si au départ, dans les deux cas, on peut s'appuyer sur un stigmate physique (la pollution de l'air dans un cas et la présence de friches industrielles dans l'autre), la manière d'aborder le problème et la question de l'intégration des contraintes environnementales est assez différente sur l'un et l'autre terrain.

Dans le cas du Bassin Minier, la question principale est un problème plutôt méso-économique, qui peut être décliné de manière différente selon les acteurs. Ce problème est celui du développement territorial et de son orientation (cf les modèles de l'attractivité, de la remédiation et de la reconquête environnementale). Ces figures sont des déclinaisons particulières, finalement d'un objectif commun.

En apparence, la question se présente, dans le cas du Dunkerquois, sous un angle beaucoup plus spécifique, celui d'un conflit d'usage autour de la question de la qualité de l'air. L'analyse révèle que cet objectif partagé (« l'amélioration de la qualité de vie sur le territoire ») est appréhendé de manière différente selon les acteurs clés concernés. Plus précisément, deux logiques semblent *a priori* s'affronter, à travers la discussion collective sur le contenu de la réglementation relative à la pollution atmosphérique et sur son caractère contraignant :

- l'environnement vu comme un coût à internaliser vis-à-vis des contraintes du marché ;
- l'environnement vu sous l'angle de l'impact qu'il génère sur les citoyens

Dans le premier cas, ce qui compte c'est bien l'évaluation monétaire de l'environnement, puisque ce dernier doit se traduire dans un coût pour l'entreprise. Pour reprendre les catégories de l'action collective, cette situation relève de l'intérêt monétaire, au sens habituel du marché. Dans le second cas, il est clair que l'évaluation monétaire est moins importante que l'évaluation en terme de mesure des effets ; on se situe dans un autre registre d'évaluation, l'équivalent général étant pour chaque type de polluant le seuil maximal tolérable. Cet équivalent est d'ailleurs en même temps un enjeu puisque les parties prenantes peuvent contester la nature du résultat : les valeurs maximales ne sont jamais atteintes, pourtant les entreprises reconnaissent qu'il faut améliorer la qualité de l'air. C'est donc implicitement soit qu'elles doutent de la fiabilité des résultats, soit qu'elles trouvent que les seuils sont trop élevés. Le résultat peut aussi évoluer dans le temps, puisque la logique de la mesure non monétaire est une logique de long terme qui vise à prendre en compte le temps long et à analyser l'évolution des valeurs à cette échelle (les seuils peuvent évoluer, les mesures aussi), alors que la logique monétaire ne prend pas en compte cette dimension.

Si l'on s'en tient à cette lecture du rôle du SPPPI sur la question de la qualité de l'air, c'est essentiellement le caractère contraignant de la réglementation qui ressort de l'analyse des débats et de la confrontation des points de vue. En ce qui concerne l'analyse de l'influence

des politiques publiques sur les processus de production et le développement territorial, cette lecture ne permet donc pas de dépasser l'opposition traditionnellement mise en évidence par la théorie économique entre le respect de l'environnement et la contrainte de coût avancée par les entreprises pour limiter leurs investissements en faveur de la protection de l'environnement.

Pourtant, l'approche territoriale des liens entre économie et environnement développée dans ce rapport à partir du corpus théorique de la proximité invite à une lecture sensiblement différente de cette réalité dunkerquoise. L'inscription des comportements d'acteurs dans le long terme permet d'apprécier en effet l'évolution des formes de coordination qui se sont succédées dans le temps, et d'esquisser les traits d'un processus de construction de ressources sur la question de la conciliation du développement économique et de la protection de l'environnement, contribuant ainsi à la révélation d'un « territoire » sur cette question. L'analyse des dispositifs territorialisés actuels met en évidence l'importance de la tradition de coopération existant sur le territoire, et invite donc à s'intéresser à l'émergence de réseaux d'acteurs environnementaux, ainsi qu'à l'influence que ceux-ci ont pu prendre au fil des ans sur les modes de coordination entre acteurs. C'est manifestement sur la question de la qualité de l'air que se sont constituées les premières confrontations et coopérations entre acteurs, dans la deuxième moitié des années 70 et dans la décennie 80. Celles-ci se sont concrétisées par l'élaboration d'un schéma d'environnement industriel, document fondateur d'un véritable partenariat, et qui pose les bases d'une action collective ayant pour objectif principal la conciliation du développement industriel et l'amélioration de la qualité de vie. Sont esquissés dans ce document les principaux traits d'une action collective qui, par le biais de dispositifs créés par les acteurs locaux, va s'appuyer sur l'histoire des réseaux d'acteurs et la tradition de coopération pour permettre aux acteurs participant à ces dispositifs de se projeter dans le futur, à travers un mécanisme de création de ressources spécifiques. Ce document évoque à la fois le registre des valeurs, liées à l'intérêt qu'il faut donner sur le territoire à la protection de l'environnement, et celui des pratiques (nécessité de définir les « bonnes pratiques environnementales » pour l'ensemble des acteurs concernés). Il renvoie en outre à une approche collective et territorialisée de la réglementation dans un certain nombre de domaines, notamment ceux de la qualité de l'air et des risques. Enfin, ce document définissait également les bases d'un processus de création de ressources issu d'une dynamique d'interaction entre les entreprises, la recherche et les acteurs institutionnels à travers la notion d'environnement industriel.

A partir de ce document fondateur, différents dispositifs territorialisés d'action collective vont voir le jour, contribuant ainsi simultanément au renforcement des réseaux d'acteurs existants, voire même à la constitution de nouveaux réseaux, territoriaux et extra-territoriaux, et à la création de ressources spécifiques permettant aux acteurs de s'inscrire dans le temps long de la conciliation du développement industriel et de la qualité de l'environnement.

Cette émergence conjointe de dispositifs territorialisés et de mécanismes de création de ressources permet de saisir l'influence de l'évolution des politiques publiques sur le développement territorial et l'intégration des contraintes environnementales par les firmes.

Les deux dispositifs majeurs qui se mettent en place au début des années 90 et des années 2000 traduisent en effet le souci des acteurs de répondre à des préoccupations individuelles divergentes sans s'écarter de l'objectif collectif de concilier développement industriel et qualité de l'environnement. La commission consacrée à la qualité de l'air du SPPPI voit s'opposer des intérêts individuels radicalement divergents à l'origine (intérêt marchand vs intérêt communautaire pour un air sain), renvoyant ainsi clairement à des conflits d'usage à propos de l'air. L'analyse de ces conflits révèle alors les spécificités attachées à l'usage des biens environnementaux, et singulièrement ici la qualité de l'air. En premier lieu, il faut insister sur l'importance de la confrontation sociale des valeurs attribuées à la qualité du bien environnemental. La délibération collective sur la valeur du bien apparaît en effet comme une étape fondamentale dans la résolution des conflits et dans la constitution d'une action collective destinée à l'amélioration de la qualité de l'air. Elle est au cœur du dialogue qui s'est instauré entre les intérêts divergents, contribuant à une reconnaissance collective de la nécessité d'attacher une valeur en soi à la qualité de l'environnement, très éloignée des préoccupations marchandes des entreprises. A l'inverse, mais de manière secondaire, cette délibération est également perçue comme le moyen de faire prendre conscience aux associations et représentants d'habitants la réalité des contraintes économiques pesant sur les acteurs économiques. A ce titre, le SPPPI apparaît comme un dispositif d'échanges entre les acteurs sur la question de la valeur attribuée à la qualité de l'environnement. Cette délibération sur les valeurs constitue également la clé de voûte du positionnement des acteurs vis à vis de la réglementation sur la pollution atmosphérique. Si le SPPPI est manifestement utilisé par les acteurs comme un lieu d'informations partagées sur l'évolution du contenu de la réglementation (création de connaissances communes et consensuelles sur les mesures), les délibérations à propos de la valeur attribuée à la qualité de l'air traduisent également une insatisfaction sociale vis à vis du seul respect de cette réglementation, invitant à prendre en

considération le « ressenti » réel des populations et leur attachement à la dimension sanitaire de la qualité de l'air. Cette insatisfaction est d'ailleurs à l'origine d'une demande sociale en faveur d'informations et de connaissances sur les conséquences sanitaires de la pollution atmosphérique, renvoyant à une prise en compte du temps long pour la détermination de la valeur du bien environnemental. A l'inverse, certains acteurs économiques reconnaissent les effets positifs sur l'évolution de processus de production de la réglementation. Si la dimension économique n'est donc pas absente de ces délibérations collectives, il est clair que la résolution des conflits d'usage passe prioritairement par la définition d'une valeur spécifique à l'environnement. En deuxième lieu, il faut souligner l'importance dans le déroulement de ces dispositifs des acteurs publics, locaux et représentants de l'Etat, qui interviennent ici à la fois comme des acteurs porteurs d'informations (Drire), comme des acteurs défenseurs d'un intérêt communautaire (élus locaux) et comme des acteurs sanctionnant les écarts constatés vis à vis de la réglementation.

En troisième lieu, l'action collective à propos de la résolution de ces conflits d'usage fait ressortir l'importance donnée par les acteurs à l'inscription des comportements dans le temps long, tant en évoquant la nécessité de mesurer les évolutions des niveaux de pollution qu'en mettant en avant l'importance des conséquences sanitaires dans le long terme de la pollution atmosphérique. L'appel des acteurs locaux en faveur de la constitution de connaissances communes sur la dimension sanitaire de la pollution atmosphérique, en mobilisant notamment le monde de la recherche sur cette question, renvoie en outre à la volonté d'inscrire la réflexion locale dans un domaine de préoccupation s'exprimant bien au delà du territoire, à l'échelle régionale.

Au total, l'enjeu propre à ce dispositif semble assez éloigné de la question du développement territorial, sauf si l'on considère qu'un apaisement des tensions entre les différentes parties prenantes peut être perçue comme un facteur d'attractivité du territoire. Néanmoins, les rappels précédents font ressortir le caractère décisif de ce dispositif destiné à la résolution des conflits d'usage dans la rénovation des réseaux d'acteurs environnementaux et le processus d'activation des ressources sur cette question de la conciliation du développement industriel et de la qualité environnementale.

Le dispositif d'écologie industrielle répond manifestement à des préoccupations différentes. Il s'agit de toute évidence de mettre en place une dynamique de partenariat entre entreprises à des fins de constitution d'un ensemble d'informations et de connaissances partagées sur un certain de questions liées à la prise en compte des contraintes environnementales dans les

processus de production. Les acteurs interrogés sur ce dispositif évoquent néanmoins pour la plupart d'entre eux une double dimension à cette dynamique de partenariat, qui renvoie à des préoccupations déjà exprimées au sein du territoire : la diffusion des valeurs propres à la protection de l'environnement parmi les acteurs économiques (il s'agit de faire prendre conscience aux chefs d'entreprise comme aux salariés de l'importance qu'il y a à s'attacher à la défense de l'environnement) ; le partage des informations et des connaissances relatives aux « bonnes pratiques » internes aux processus de production, qui permettent de concilier gains financiers et protection de l'environnement. A travers les entretiens réalisés comme à celui de l'analyse des actions entreprises au sein d'Ecopal, il apparaît en effet que les différents projets d'intervention mobilisent à la fois la référence des acteurs à des valeurs partagées (valeur attachée à l'environnement dans la plupart des cas ; valeur attachée aux principes de l'écologie industrielle dans certains cas), et la référence à des pratiques susceptibles de faire évoluer les processus de production. De ce point de vue, c'est encore un enjeu cognitif qui caractérise essentiellement les motivations d'une action collective dans le cadre de ce dispositif, mais cet enjeu semble cette fois-ci plus directement lié à l'influence des comportements d'acteurs sur le développement territorial et sur l'intégration par les firmes des contraintes environnementales, comme le montre l'analyse des entretiens réalisés. Il faut insister en effet sur l'importance donnée par les acteurs de ce dispositif au partage des informations et des connaissances dans les domaines concernés (flux de matières et d'énergie, récupération et valorisation des déchets...), avec l'objectif principal de permettre aux acteurs économiques de répondre aux problèmes posés mais également de susciter de nouveaux problèmes afin de progresser dans l'intégration des contraintes environnementales. L'analyse de ce dispositif révèle le caractère essentiellement privé des acteurs clés, porteurs de la dynamique partenariale, tout autant qu'elle met en évidence l'importance de la tradition de coopération entre les acteurs du territoire (entre entreprises, et entre entreprises, collectivités locales et institutions) dans l'émergence et le développement des interactions relatives à l'écologie industrielle. Il faut en outre souligner le rôle décisif attribué par la plupart des acteurs interrogés à la proximité spatiale, qui favorise le partage des informations et des connaissances. Enfin, le dispositif met en évidence le positionnement ambigu des acteurs vis à vis de la réglementation : si elle présentée comme indispensable, beaucoup d'acteurs interrogés la considèrent également comme restrictive vis à vis des potentialités d'élargissement des pratiques liées à l'écologie industrielle (tant d'un point de vue spatial que du point de vue des catégories de déchets traités).

L'émergence récente du pôle de compétences sur la sécurité des process industriels et de l'Institut de recherche en environnement industriel s'inscrit de toute évidence dans la continuité thématique des dispositifs existants (écologie industrielle, lutte contre les pollutions) et s'appuie sur la tradition de coopération entre les acteurs qui révèle l'importance donnée par les acteurs du territoire aux proximités spatiales et institutionnelles. Néanmoins, une étape supplémentaire est franchie dans la révélation du « territoire », nous pourrions dire ici dans le processus d'activation des ressources, avec la volonté affichée par les acteurs locaux de développer les interactions entre les entreprises, le monde de la recherche et les acteurs institutionnels. L'objectif est ici clairement, sur la base des délibérations sociales à propos de la valeur attachée à l'environnement, à la qualité de vie et au risque, et dans la continuité des actions entreprises pour faciliter l'intégration des contraintes environnementales dans les processus de production, de contribuer à l'émergence d'un mécanisme de création de ressources spécifiques. Au-delà des compétences locales sur les questions de risques et de traitement des pollutions, il s'agit de permettre aux acteurs privés (populations et entreprises) de répondre aux problèmes auxquels ils sont confrontés, par le biais notamment de partenariats avec le monde de la recherche, en donnant à ces acteurs les capacités de s'inscrire dans le temps long du développement durable. Il faut noter que cette étape supplémentaire dans la révélation du « territoire » commun aux acteurs renvoie à un franchissement explicite des frontières du « local », par la mobilisation d'acteurs extérieurs, publics ou privés (laboratoires, entreprises, collectivités locales...), qu'elle suggère.

Comment se manifeste ce lien entre comportement des acteurs, politiques environnementales et développement économique dans le Bassin minier ?

Plusieurs éléments se dégagent de notre analyse. En premier lieu, on a vu que sur notre territoire d'analyse, la question de la reconversion et corrélativement des friches industrielles est première. Le processus d'activation des ressources consiste de ce fait à créer les conditions de transformation de ce passif environnemental en ressources pour le développement économique. La réussite de l'opération suppose la formation d'un espace d'action collective territorial, mais dépend aussi de la cohérence et de l'équilibre des différentes dimensions de ces projets.

Les réseaux d'acteurs environnementaux que nous avons étudiés, quoique déjà impliqués dans l'action régionale (et depuis longtemps pour la plupart des personnes engagées), s'organisent

principalement autour d'un acteur-clé majeur, la Région. Cet acteur public a donc un rôle fondamental, en terme de développement des processus de coordination. Cette action se décline sous des formes spécifiques suivant les sites : dans le cas de la plate-forme multimodale, l'acteur régional est un *acteur –relais* entre différents niveaux de décision ; dans le cas de l'éco-pôle, l'acteur régional apparaît sous la figure d'un *acteur structurant*. Enfin, dans le cas du site Metaleurop, l'acteur régional se comporte comme *un acteur ressource*.

Corrélativement, l'analyse des sites a fait apparaître les forces et faiblesse de chaque projet, en terme d'effets structurants pour le développement économique. L'entreprise SITA est en position de monopole, ce qui limite sans doute la dynamique de réseau et favorise la fermeture du projet sur lui-même. On a parlé à son propos de formation de proximités de type intra-organisationnelle. L'interconnexion de la plate-forme de Dourges n'est pas réalisée, ce qui réduit notablement la vocation environnementale du projet, dépendante également de la liaison Seine Nord, c'est-à-dire de décisions qui relèvent de l'échelon national voire européen. Quant au site du 11/19, on lui reproche d'être insuffisamment configuré en terme d'accès et d'équipement, en regard des attentes des entreprises privées. Pourtant il constitue un essai intéressant d'intégration, à l'échelle territoriale de la dimension culturelle ou sociétale, ce qui constitue son originalité.

Cependant, ces résultats sont encore très partiels, et doivent être pondérés par la variable temps : le développement économique se joue sur la durée, et c'est dans cette perspective qu'il convient de replacer l'action publique.

Au-delà de l'analyse de chaque terrain, un des objectifs de la recherche était de montrer l'importance des coordinations et donc l'explicitation des comportements des acteurs. Cette question, on le sait est particulièrement difficile à traiter en économie et puisqu'elle s'attaque à la difficile question de la relation entre comportement individuel et action collective.

Nous avons cherché à analyser ces éléments en reliant les figures de l'intérêt portées par les différents acteurs et les formes d'actions collectives exprimées en terme de modèle de développement économique. Trois types de modèles ont été mis en exergue à l'échelon du territoire : le modèle de l'attractivité, fondé essentiellement sur la figure traditionnelle du marché, le modèle de la remédiation, intégrant le marché dans une contrainte de développement à court terme, et le modèle de la reconquête, prenant en compte l'ensemble des dimensions du développement, dans lequel d'ailleurs la dimension économique ne serait

pas toujours première (on a vu par exemple que la vocation économique des friches n'était pas majoritaire dans les actions de reconquête environnementale, la dimension de l'image du territoire étant particulièrement valorisée).

L'analyse des déterminants de l'action collective, même si elle mériterait d'être approfondie, (notamment par une approche plus fine des phases de prise de décision), a montré que les trois sites présentaient finalement des modalités d'action collective très spécifiques, qui pouvaient, être reliées à des modèles idéaux typiques de développement territorial pour lesquels une articulation entre les registres d'action individuelle et l'action collective a été proposée.

Au moment de conclure le rapport, une application comparative de cette grille aux deux terrains, en apparence très différents, peut constituer un apport complémentaire intéressant à notre analyse. Nous procéderons suivant la méthodologie présentée dans le rapport - et qui comprend l'identification de l'enjeu, la recherche des formes d'intérêt et des motivations de l'action collective, et l'articulation avec les modèles de développement territorial-.

L'enjeu principal de chaque terrain, du double point de vue environnemental et de développement économique est de nature comparable pour les deux terrains : comme il a été déjà mentionné, il s'agit de la pollution de l'air dans le cas Dunkerquois et des friches industrielles dans le Bassin Minier. Dans les deux cas, les mêmes parties prenantes sont concernées : les acteurs publics, institutionnels et privés. Mais bien évidemment, la configuration des réseaux d'acteurs est différente sur chacun des terrains : par exemple, dans le cas du Dunkerquois, le rôle des entreprises privées est plus important, tout du moins pour la thématique de l'écologie industrielle ; dans le cas du bassin minier l'enjeu de développement territorial est plus apparent que dans le cas du Dunkerquois, pour lequel la question de la pollution de l'air apparaît comme un problème de conflit d'usage.

Pour autant, ces configurations diverses ne sont pas un obstacle à une opération de synthèse : la construction de registres d'action collective fondés sur des formes d'action individuelle est possible. En effet, on retrouve dans chacun de nos terrains, une constante dans l'expression des formes de l'intérêt : c'est la dualité entre l'intérêt marchand et l'intérêt collectif. Cette grande opposition recouvre diverses nuances et l'analyse plus détaillée des formes de l'intérêt a permis, finalement de faire émerger plusieurs figures de l'intérêt, dont certaines sont hybrides. Ce sont :

- une forme communautaire liée aux groupes d'intérêt locaux dont l'objectif est de définir une mesure de la valeur de l'objet commun en litige (par exemple la mesure de

la qualité de l'air). Les coordinations locales permettent dans notre cas de faire apparaître une mesure commune de la valorisation de l'objet commun dans le cas Dunkerquois.

- une forme communautaire liée plus précisément aux acteurs publics territoriaux, qui sont également fortement influencés par les contraintes marchandes (exprimées par exemple en terme de recettes fiscales ou de contrainte de création d'emploi). Cette forme ne joue pas sur un registre homogène d'action collective car elle est hybride et la détermination d'un objectif commun aux acteurs est assez délicate.
- une forme qui s'appuie sur l'intérêt général, dont la traduction s'effectue en terme de capacité par les acteurs à construire une forme d'action collective susceptible de concilier les contraintes productives et le développement durable du territoire. Si ce modèle de comportement se trouve bien présent chez l'acteur régional, sa déclinaison par les acteurs privés reste encore largement en gestation, parce que le modèle économique concurrentiel reste dominant : par exemple, le projet SITA sur le Bassin minier porte bien des éléments de cette modalité de comportement, mais la pression du marché se traduit par une fermeture du projet sur lui-même, dans un souci de protection. C'est la figure économique du monopole qui est invoquée en réponse à la régulation concurrentielle. Par conséquent, seules les entreprises liées au donneur d'ordre principal sont associées au projet, ce qui limite l'effet de réseau potentiel. Cette discordance entre les registres d'action constitue évidemment un frein majeur à la construction d'une action collective fondée sur le modèle de la reconquête environnementale, qui propose, au contraire, une ouverture territoriale¹⁰¹.
- une forme qui s'appuie sur l'intérêt privé pour laquelle la construction de valeurs partagées s'opère autour des entreprises privées, qui construisent de manière localisée une sorte de modèle réduit de développement local. Ce modèle, centré sur l'aspect productif, est plus ou moins ouvert aux contraintes environnementales, et les intègre sous une forme spécifique. Deux exemples sont constitués par les réseaux d'entreprise que nous avons analysés. Le premier se trouve dans le Dunkerquois et repose sur le modèle de l'écologie industrielle. C'est la version la plus achevée de l'intégration, par les entreprises des contraintes du développement durable. Le second pôle est développé par les entreprises se trouvant dans des zones d'activités économiques analysées dans le cas du Bassin Minier, mais dont les référents en terme d'intégration

¹⁰¹ Cet exemple nous fait toucher une des limites de l'autonomie de l'action locale face à des formes de régulation construites à une autre échelle.

des contraintes de développement durable se déclinent suivant des modèles proches des référents entrepreneuriaux (normes ISO) comme dans le cas des démarches PALME.

Au total, la forme d'action collective portée par l'acteur public régional, qui cherche à impulser un modèle de développement territorial conforme aux attentes du développement durable est attractif et cohérent, mais n'est pas porté de la même manière par l'ensemble des acteurs territoriaux, notamment les entreprises, ou parfois même certains acteurs territoriaux, écartelés entre plusieurs objectifs contradictoires, et donc plusieurs registres de l'intérêt.

Néanmoins, les différents dispositifs institutionnels de politique environnementale constituent un apport indéniable pour diffuser et mettre en valeur le modèle porté par les acteurs régionaux. L'enjeu du développement durable reste cependant dans la fracture qui subsiste entre les motivations économiques marchandes pour lesquelles l'environnement reste une donnée à endogénéiser (ou une contrainte supplémentaire en terme de coût), et les démarches de développement territorial qui s'appuient sur une conception intégrée des différentes dimensions du développement.

Bibliographie

- Alary-Grall L., Pijaudier-Cabot F., 2002, Dossier spécial « Eco-industries: des enjeux de taille », *Cahiers Industrie*, 75, mars, p. 13-21.
- Alonso W., 1964, *Location and land use : towards a General Theory of land Rent*, Cambridge (USA), Harvard University Press, third printing, 1968.
- Ambec S., Barla P., 2002, “A theoretical foundation of the Porter Hypothesis” , *Economic Letters*, 75, p. 355-360.
- Arrow K., Bolin B., Costanza R., Dasgupta P., Folke C., Holling C. S., Jansson B.-O., Levin S., Mäler K.-G., Perrings C., Pimentel D., 1995, “Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment”, *Ecological Economics*, 15 (2), p. 91-95.
- ATMO Nord – Pas de Calais, 2005, *Programme de surveillance de la qualité de l’air (PSQA) en région Nord – Pas de Calais*.
- Azzone G., Bertè U., 1994, “Exploring Green Strategies for Competitive Advantage”, *Long Range Planning*, 27 (6), p. 69-81.
- Barthélemy D., Nieddu M., F.D. Vivien, 2005, « Economie patrimoniale, identité et marché », in Barrère C., Barthélemy D., Nieddu M., F.D. Vivien (éditeurs), 2005 *Réinventer le patrimoine. De la culture à l’économie, une nouvelle pensée du patrimoine ?*, Paris, L’Harmattan.
- Baudelle G., 1994, « Le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais après le charbon : la difficile gestion de l’héritage spatial », *Hommes et Terres du Nord*, 1, p. 3-12.
- Baumol W. J., Oates W. E., 1971, “The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment”, *Swedish Journal of Economics*, 73, p. 42-54.
- Beaurain C., 2003, « Economie et développement durable dans la production territoriale : l’exemple de Dunkerque », in O. Ratouis, 2003, *L’atelier des territoires, Sémantique des projets d’aménagement*, Rapport de recherche ACI, Ministère de la Recherche.
- Beaurain C., Longuépée J., 2006, « Dynamiques Territoriales et Proximité Environnementale : le cas du Risque d’Inondation », Dossier « Proximité et environnement », *Revue électronique Développement durable et Territoires*, disponible sur internet à l’adresse suivante <http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>.
- Beckerman W., 1974, *In Defence of Economic Growth*, London, Jonathan Cape.
- Bélis-Bergouignan M.-C., Cazals C., 2006, « Démarches environnementales volontaires, conflit d’usage et proximité. Le cas de la viticulture et de l’arboriculture fruitière »,

- Dossier « Proximité et environnement », *Revue électronique Développement durable et Territoires*, disponible sur internet à l'adresse suivante <http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>.
- Bellet M., Colletis G., Lung Y. (éd.), 1993, Économie de proximités, numéro spécial de la *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3.
- Bellet M., Kirat T., LARGERON C. (éd.), 1998, *Approches multiformes de la proximité*, Paris, Hermés.
- Berard L., Hirczak M., Marchenay P., Mollard A., Pecqueur B., 2005, « Le panier de biens: une construction patrimoniale et territoriale. L'exemple de la Bresse », *Symposium international Territoires et enjeux du développement régional*, Lyon, 9-11 mars.
- Boiral O., 2004, « Le management des savoirs au service de l'écologie industrielle », in *Revue française de gestion*, 30 (149), p173-191.
- Boiral O., Croteau G., 2004, « Du développement durable à l'entreprise durable, ou l'effet « tour de babel » », in Guay L., Doucet L., Bouthillier L., Debailleul G., 2004, *Les enjeux et les défis du développement durable*, Les Presses de l'Université de Laval, p.259-282.
- Boyd G., McClland J.D., 1999, "The Impact of Environmental Constraints on Productivity Improvement in Integrated Paper Plants", *Journal of Environmental Economics and Management*, 38, p 121-142.
- Brueckner J. K., Thisse J. F., Zenou Y., 1999, "Why is central Paris rich and downtown Detroit poor ? An amenity based theory", *European Economic Review*, 43, p. 91-107.
- Bruyelle P., 1994, « Le Pays Minier existe-t-il encore ? », *Hommes et Terres du Nord*, n° 1, p. 48-54.
- Burmeister A., Dupuy C. (éd.), 2003, *Entreprises et territoires : Les nouveaux enjeux de la proximité*, Paris, La documentation française.
- Calvo-Mendieta I., 2005, *L'économie des ressources en eau : de l'internalisation des externalités à la gestion intégrée. L'exemple du bassin versant de l'Audomarois*, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, USTL, Lille.
- Caron A., Torre A., 2002, « Les conflits d'usage dans les espaces ruraux : une analyse économique », in Perrier-Cornet P., 2002, *A qui appartient l'espace rural ?*, Paris, Editions de l'Aube/DATAR, p. 49-78.
- Caron A., Torre A., 2006, « Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité. Les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces naturels et ruraux, Dossier « Proximité et environnement », *Revue électronique Développement durable et*

- Territoires*, disponible sur internet à l'adresse suivante <http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>.
- Carré C., Deroubaix J. F., Chouli E., 2006, « Les recompositions territoriales de l'action publique à l'aune de la proximité : le cas de la gestion des eaux de pluie en ville », Dossier « Proximité et environnement », *Revue électronique Développement durable et Territoires*, disponible sur internet à l'adresse suivante <http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>.
- Cavailhès J., Peeters D., Sékeris E., Thisse J. F., 2002, « La ville périurbaine », document de travail, INRA Dijon, 6 mai.
- CEDDAET, 2005, *Zones d'Activités du Nord Pas de Calais, Environnement et Développement Durable*, Rapport pour le Conseil Régional Du Nord Pas de Calais et de l'ADEME (synthèse), février.
- Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, 1995, *Les PME éco-industrielles en France. Situation et axes de développement : résultats de l'enquête 1000 PME éco-industrielles*, Paris, Ministère de l'Environnement, disponible sur internet à l'adresse suivante <http://les.rapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/984000013/0000.pdf>.
- Chautard, G., 2000, *Environnement, croissance économique et territoire : l'exemple d'une zone de tradition industrielle du Nord – Pas de Calais*, Thèse de sciences économiques, Lille, Université des sciences et technologies.
- Chautard G., Olszak E., 2000, « Développement durable et territoires en reconversion : l'exemple des zones minières du Nord-Pas-de-Calais », in Zuideau B. (ed.), 2000, *Développement durable et territoire*, Arras, Presses universitaires du Septentrion, p. 130-152.
- Chautard G, Zuideau B., 2001, « L'enjeu d'une reconversion durable des territoires de tradition industrielle : l'exemple du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais », *Espace, populations, sociétés*, 3, p. 325-339.
- Clou F., Mudard N., 2004, *Formation et emploi dans le secteur du transport routier de marchandises en Nord-Pas de Calais*, laboratoire RII, document de travail n°72, février.
- Colletis G., Gilly J. P., Leroux I., Pecqueur B., Perrat J., Rychen F., Zimmermann J. B., 1999, « Construction territoriale et dynamiques productives », *Sciences de la société*, 48, p. 25-46.

- Colletis G., Pecqueur B., 1993, « Intégration des espaces et quasi intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ? », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, p. 489-507.
- Colletis G., Pecqueur B., 1995, « Politiques technologiques locales et créations de ressources spécifiques », in Rallet A., Torre A., 1995 (éd.), *Économie industrielle et économie spatiale*, Paris, Economica.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), 1987, *Notre avenir à tous*, traduction française de 1988, édition de 1989, Montréal, éditions du Fleuve.
- Conférence permanente du bassin minier (CPBM), 1998, *Livre blanc – Une ambition partagée pour l'Après-Charbon*, Lille, édité par le Conseil régional Nord – Pas de Calais.
- Conseil Général des Ponts et Chaussées, 2003, *Le développement des implantations logistiques en France et ses enjeux pour les politiques d'aménagement*, Paris, La Documentation Française
- Corbier Salem M. C., Roussel B., 2003, « Patrimoines et savoirs naturalistes locaux », in Martin J. Y. (éd.), 2003, *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, Paris, IRD éditions.
- Crenner E., 1998, « Cadre de vie et sentiment d'insécurité », in Pumain D., Mattei M. F., 1998, *Données urbaines* vol. 2, Paris, Anthropos, collection villes, p. 101-112.
- Cuisset J. M., 1975, *Urbanisation et activités agricoles*, Paris, Economica.
- Cunat F., 1989, « Aspects nouveaux dans l'aménagement des sites de production par la conversion », *Hommes et terres du Nord*, p. 286-293.
- Dasgupta S., Laplante B, Wang H., Wheeler D., 2002, "Confronting the Environmental Kuznets Curve", *Journal of Economic Perspectives*, 16 (1), p. 147-168.
- Daubresse M.P., 1994, *Transports de marchandises : les voies de l'avenir. L'intermodalité, un outil privilégié d'aménagement du territoire*, Rapport de mission au Premier Ministre, juin.
- Davezies L., Veltz P. (dir.), 2004, *Le grand tournant. Nord-Pas de Calais 1975-2005*, Paris, Aube Nord.
- Delebecque B., 1982, « L'impact d'un port sur l'économie locale : l'exemple de Dunkerque et de son complexe industrialo-portuaire », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 4, p. 539-553.
- Dendrinis D. S., 2000, "Land development and amenities: A predator-prey interaction", *Annals of Regional Science*, 34, p. 279-292.

- Desrochers P., 2004, « Cities and industrial symbiosis : some historical perspectives and policy implications », in *Journal of industrial ecology*, 5 (4), p.29-44
- Dinda S., 2004, “Environmental Kuznets Curve Hypothesis: A Survey”, *Ecological Economics*, 49 (4), p.431-455.
- DRIRE Nord – Pas de Calais, 1992, *L'industrie au regard de l'environnement*.
- DRIRE Nord – Pas de Calais, 2005, *L'industrie au regard de l'environnement*, disponible sur internet à l'adresse suivante <http://www.nord-pas-de-calais.drire.gouv.fr/>
- Du Tertre C., El Mouhoub M., Moati P., Petit P., 2000, « Secteurs et territoires dans les régulations émergentes », *La Lettre de la Régulation*, 33, p. 1-5.
- Eilering J.A.M., Vermeulen W.J.V., 2004, « Eco-industrial parks : toward industrial symbiosis and utility sharing in practice », *Progress in industrial ecology*, 1 (1/2/3), p.249-270.
- Erkman S. 1998, *Vers une écologie industrielle*, Paris, Edition Charles Léopold Mayer.
- Georgescu-Roegen, N., 1971, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, Harvard University Press.
- Fichtner W., Tietze-Stöckinger I., Rentz O., 2004, « On industrial symbiosis networks and their classification », *Progress in industrial ecology*, 1 (1/2/3), p.130-142.
- Fisher-Kowalski, 2003, « On the history of industrial metabolism », in Bourg D, Erkman S., 2003, *Perspectives on industrial ecology*, Greenleaf publishing, Sheffield.
- Georgescu-Roegen N., 1979, *Demain la décroissance*, Paris – Lausanne, éditions Pierre-Marcel Favre.
- Gille C., Leralle L., 2004, *Transports-Logistique*, DRIRE, Avril.
- Gilly, J.-P., Lung Y., 2004, « Proximités, secteurs et territoires », *Quatrièmes journées de la proximité*, Marseille, 17-18 juin.
- Gilly J. P., Pecqueur B., 2000, « Régulation des territoires et dynamiques institutionnelles de proximité : le cas de Toulouse et des Baronnies », in Gilly J. P., Torre A. (ss la dir.), 2000, *Dynamiques de proximité*, Paris, L'Harmattan, p. 131-164.
- Gilly J.-P., Torre A. (éd.), 2000, *Dynamiques de proximité*, Paris, L'Harmattan.
- Goffette-Nagot F., 1996, « Choix résidentiels et diffusion périurbaine », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2, p. 229-246.
- Goncalvès A., 2004, *La politique de reconquête des espaces dégradés de la Région Nord-Pas de Calais : Evolutions et perspectives*, Master éco-développement, Université Lille 1.
- Granjou C., Garin P., 2006, « Organiser la proximité entre usagers de l'eau : le cas de la Gestion Volumétrique dans le Bassin de la Charente », Dossier « Proximité et

- environnement », *Revue électronique Développement durable et Territoires*, disponible sur internet à l'adresse suivante <http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>.
- Grossman G. M., Krueger A. B., 1995, "Economic Growth and the Environment", *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (2), p. 353-377.
- Gueorguieva-Faye D., 2006, « Le problème de l'acceptation des éoliennes dans les campagnes françaises : deux exemples de la proximité géographique », Dossier « Proximité et environnement », *Revue électronique Développement durable et Territoires*, disponible sur internet à l'adresse suivante <http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>.
- Harbaugh W. T., Levinson A., Wilson D. M., 2002, "Reexamining the Empirical Evidence for an Environmental Kuznets Curve", *The Review of Economics and Statistics*, 84 (3), p. 541-551.
- Harris S., Pritchard, 2004, « Industrial ecology as a learning process in business strategy », *Progress in industrial ecology*, 1 (1/2/3), p.89-111.
- Héran F., 2000, *Transports en milieu urbain : les effets externes négligés. Monétarisation des effets de coupure, des effets sur l'affectation des espaces publics et des effets sur les paysages*, Paris, La Documentation Française.
- Kirat T., 1999, « La proximité, sources d'externalités négatives : le droit comme technologie de la structuration des espaces et de la gouvernance locale », *Deuxièmes Journées de la Proximité*, Toulouse, 19-20 mai. Publié en 2005 in Torre A., Filippi M., *Proximités et Changements Socio-économiques dans les Mondes Ruraux*, Paris, INRA éditions.
- Korohnen J., 2004, « Theory of industrial ecology », *Progress in industrial ecology*, 1 (1/2/3), p.61-87.
- Jacquier C., 2005, "Can distressed urban areas become poles of growth?", *OECD International Conference Sustainable Cities: Linking Competitiveness with Social Cohesion*, Montréal, 13-14 October.
- Jeanneaux P., 2004, « Economie de la décision publique et conflits d'usages dans les espaces ruraux et périurbains », *Quatrièmes Journées de la Proximité*, Marseille, 17-18 juin.
- Jeanneaux P., 2006, « Economie de la décision publique et conflits d'usages dans les espaces ruraux et périurbains », Dossier « Proximité et environnement », *Revue électronique Développement durable et Territoires*, disponible sur internet à l'adresse suivante <http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>.

- Joignaux G., Lombard J., Dussart G., 1996, *Plate-forme multimodale d'intérêt européen dans le Nord-Pas-de-Calais : enjeux et fonctions*, Lille, INRETS.
- Kovacshazy C., 1996, « La gestion patrimoniale des espaces naturels », in Kayser B. (ss la dir.), 1996, *Naissance de nouvelles campagnes*, première édition, 1993, Paris, éditions de l'Aube.
- Kuznets S., 1955, "Economic Growth and Income Inequality", *The American Economic Review*, 45 (1), p. 1-28.
- Lacour C., 1978, « Sur l'autonomie du Royaume urbain », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 4, p. 465-478.
- Lahaye N., 1999, « Gouvernance territoriale et espaces d'intérêt public : le rôle de la proximité face à l'enjeu d'un développement durable territorial », *École chercheurs économie spatiale et régionale*, Le Croisic, 8-10 décembre. Publié en 2002, in Torre A., 1999, « Le local à l'épreuve de l'économie spatiale. Agriculture, environnement, espaces ruraux », *Etudes et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*, 33, pp. 171-190.
- Lahaye N., 2004, « Les réseaux de négociation créent-ils les conditions de résolution des conflits environnementaux ? », *Quatrièmes Journées de la Proximité*, Marseille, 17-18 juin.
- Lanoie P., Tanguay G.A., 1999, « Dix exemples de rentabilité financière liés à une saine gestion environnementale », *Revue Gestion*, printemps, p 30-38.
- Le Cacheux J., Tourjansky L., 1993, « La décentralisation et les finances communales », in Kayser B (dir.), 1993, *Naissance des nouvelles campagnes*, Paris, DATAR/Editions de l'Aube, p. 119-133.
- Letombe G., Zuindeau B., 2001, « Externalités environnementales et dynamique territoriale : l'exemple du bassin minier du Nord – Pas de Calais », *The Third Congress on proximity « New Growth and Territories »*, Paris, 13 and 14 December.
- Letombe G., Zuindeau B., 2005, « Impact d'un établissement industriel polluant sur les valeurs immobilières de proximité : le cas de Metaleurop – Nord », *Économie appliquée*, 58 (4), p. 161-191.
- Letombe G., Zuindeau B., 2006, « Gestion des externalités environnementales dans le bassin minier du Nord – Pas de Calais : une approche en termes de proximité », *Revue électronique Développement durable et Territoires*, disponible sur internet à l'adresse suivante <http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>.

- Levet J.L, 2005, « Localisation des entreprises et rôle de l'Etat », Les cahiers du CGP, 2, avril.
- Liefooghe C., 2006, « De la friche industrielle aux bureaux. Comparaison entre l'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais et la zone de l'Emscher dans la Ruhr », *Revue du Nord*, Hors série, Collection Histoire, 21, pp. 245-266.
- Longuépée J., 2003, *Les dynamiques territoriales à l'épreuve des risques naturels. L'exemple du risque d'inondation en basse vallée de la Canche*, Thèse en Sciences Economiques, ULCO, décembre.
- Lösch A., 1954, *The economics of location*, New Haven, Yale University Press, translated from the second revised edition, second printing, 1959
- Majumdar K., Marcus A., 1998, "Do Environmental Regulations Retard Productivity? Evidence From U.S. Electric Utilities", Working Paper, University of Michigan, Business School of University of Minnesota, Carlson School of Management.
- Marcelpoil E., Boudières V., 2006, « Gouvernance touristique des grandes stations et durabilité. Une lecture en termes de proximité », Dossier « Proximité et environnement », *Revue électronique Développement durable et Territoires*, disponible sur internet à l'adresse suivante <http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>.
- Marcelpoil E., Langlois L., 2006, « Protection de l'environnement et développement touristique en station : du conflit à l'organisation de proximités », Dossier « Proximité et environnement », *Revue électronique Développement durable et Territoires*, disponible sur internet à l'adresse suivante <http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>.
- Martinez-Alier J., 2002, *The Environmentalism of the poor, a study of ecological conflicts and valuation*, Chententham, Edward Elgar Publishing.
- Martinez-Alier J., Muradian R., Folchi M., 2004, "Remoteness and environmental conflicts : some insights from the political ecology and economic geography of copper", *International Journal of Sustainable development*, 7 (3), pp321-339.
- Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J., Behrens III, W.W., 1972, *The Limits to Growth : a Report for The Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe Books, traduction française, 1974, *Halte à la croissance ?*, Paris, Fayard.
- Meur-Férec C., Morel V., 2004, « L'érosion sur la frange côtière : un exemple de gestion des risques », *Natures Sciences Sociétés*, 12 (3), p. 263-273.

- Micoud A., 2005, « Patrimonialisation : redire ce qui nous relie », in Barrère C., Barthélemy D., Nieddu M., F.D. Vivien (éd.), 2005, *Réinventer le patrimoine. De la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine ?*, Paris, L'Harmattan.
- Mieszkowski P., Mills E. S., 1993, "The causes of metropolitan Suburbanization", *Journal of Economic Perspectives*, 7 (3) , p. 135-147.
- Mollard A., 2001, « Qualité et développement territorial : une grille d'analyse théorique à partir de la rente », *Economie Rurale*, 263, p. 16-34.
- Mollard A. (2003), « Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques », *Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales*, 66, 1^{er} trimestre, p. 27-54.
- Musgrave R. A., 1959, *The Theory of Public Finance: a Study in Political Economy*. New York, McGraw-Hill.
- Nave F., 2002, « L'évolution de l'environnement d'Opal'air », in Opal'air, 2002, *Actes du Colloque 25 ans du réseau Opal'air*.
- Nelson A. C., 1993, "Disamenity Influences of Edge Cities on Exurban Land Values : A theory with Empirical Evidence and Policy Implications", *Urban Studies*, 30 (10), p. 1683-1690.
- Nicourt C., Girault J. M., 2006, « L'usage du principe de proximité comme instrument d'ajustement de la décision publique ? Le cas de l'implantation de plates-formes de compostage de boues en Dordogne », Dossier « Proximité et environnement », *Revue électronique Développement durable et Territoires*, disponible sur internet à l'adresse suivante <http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>.
- Norgaard R. B., 1994, *Development Betrayed. The End of Progress and a Coevolutionary Revisioning of the Future*, London, Routledge.
- Nouveau P., 1981, *Planification urbaine et stratégies économiques (l'exemple de Dunkerque)*, Thèse pour le doctorat de 3^{ème} cycle, USTL.
- Oates W. E., 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Observatoire des PME, 2003, *Les PME et l'environnement, enjeux et opportunités*, Regards sur les PME, 4.
- Ollagnon H., 1989, « Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel », in Mathieu N., Jollivet M., 1989, *Du rural à l'environnement*, Paris, L'Harmattan.
- Palmer K., Oates W.E., Portney P.R., 1995, "Tightening environmental standards: the benefit-cost or the not-cost paradigm?", *Journal of Economics Perspectives*, 9 (4), p. 119-132.

- Papy F., Torre A., 1999, Quelles organisations territoriales pour concilier production agricole et gestion des ressources naturelles ?, *Etudes et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*, n°33, 151-169. Publié en 2002, in Torre A., « Le local à l'épreuve de l'économie spatiale. Agriculture, environnement, espaces ruraux », *Etudes et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*, 33, pp. 151-170.
- Pecqueur B., 2001, « Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés », *Economie Rurale*, 261, p. 37-49.
- Pecqueur B., Zimmermann J.-B., 2004, « Introduction. Les fondements d'une économie de proximité », in Pecqueur B. et Zimmermann J.-B. (éd.), 2004, *Économie de proximités*, Paris, Hermes Science Publications, Lavoisier.
- Perret J.M., 1978, *Usinor Dunkerque, où l'espoir déçu des flamands*, Ed. Westhoek.
- Perroux F., 1955, « Note sur la notion de pôle de croissance », *Economie Appliquée*, 1-2.
- Pigou A. C., 1920, *The Economics of Welfare*, 4th edition 1932, London, MacMillan & Co Ltd.
- Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) de l'Agglomération Dunkerquoise, 2002.
- Porter M.E., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press.
- Porter M.E., Van der Linde C., 1995, "Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship", *Journal of Economic Perspectives*, 9 (4), p. 97-118.
- Rallet A., Torre A. (éd.), 1995, *Économie industrielle et économie spatiale*, Paris, Economica.
- Rallet A., Torre A., 2004, « Proximité et localisation », *Économie rurale*, 280, mars-avril, p. 25-41.
- Région Nord-Pas de Calais, 2002, Actes du colloque « Transports en Nord-Pas de Calais : une valeur ajoutée pour le développement régional », 17 décembre, Lille.
- Richardson H. W., 1977, *The new urban economics*, London, Pion Limited.
- Russo M., Fouts P., 1997, "A Resource-Based Perspective on Corporate Environmental Performance and Profitability", *Academy of Management Journal*, 40 (3), p. 534-559.
- SAEM Delta 3, « Delta 3, plate-forme multimodale et logistique d'intérêt européen. Dourges Nord-Pas-de-Calais », Dossier de présentation, janvier 2005.
- Sawicki F., Neveu C., Villalba B., Epée A., Lefebvre R., 2001, *Les mobilisations et les associations liées au cadre de vie et à l'environnement dans une région de tradition industrielle : le cas de l'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais*, Université de Lille 2, Centre de recherches administratives, politiques et sociales, Rapport pour le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, et pour le Ministère de

- l'Aménagement du territoire et de l'environnement, Appel d'offre « Dynamiques du cadre de vie et actions associatives ».
- Selden T., Song D., 1994, "Environmental Quality and Development: Is There a Kuznets Curve for Air Pollution Emissions?", *Journal of Environmental Economics and Management*, 27 (2), p. 147-162.
- SGAR, 1995, *Des villes et des hommes, le devenir de l'ancien bassin minier*, Préfecture de la Région Nord-Pas-De-Calais, Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, Centre d'études et de prospective, Lille, septembre.
- Shafik N, Bandyopadhyay S., 1992, "Economic Growth and Environmental Quality: Time Series and Cross-Country Evidence", Background Paper for the World Development Report, The World Bank, Washington, DC.
- Shrivastava P., 1995, "The Role of Corporations in Achieving Ecological Sustainability", *Academy of Management Review*, 20 (4), p. 936-960.
- Stern D. I., Common M. S., Barbier E. B., 1996, "Economic Growth and Environmental Degradation: The Environmental Kuznets Curve and Sustainable Development", *World Development*, 24 (7), p. 1151-1160.
- Stern D. I., 2004, "The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve", *World Development*, 32 (8), p. 1419-1439.
- Tiebout C. M., 1956, "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, p. 416-424.
- Torras M., Boyce J. K., 1998, "Income, Inequality, and Pollution: A Reassessment of the Environmental Kuznets Curve", *Ecological Economics*, 25 (2), p. 147-160.
- Torre A., Caron A., 2002, « Conflits d'usages et de voisinage dans les espaces ruraux », n° thématique : « Autour du développement durable », *Sciences de la société*, 57, octobre, p. 94-113.
- Torre A., Mollard A., 2004, "Proximity and environmental dimensions", special issue, *International Journal of Sustainable Development*, 7 (3).
- Torre A., Zuideau B., 2006, éditorial du dossier "Proximité et environnement", *Revue électronique Développement durable et Territoires*, disponible sur internet à l'adresse suivante <http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>.
- Torres E., 2000, « Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche-qualité », in Zuideau B. (éd.), 2000, *Développement Durable et Territoire*, Presses Universitaires du Septentrion, p. 72-105.

- Van den Bergh J.C.J.M., Janssen M., 2004, « The interface between economics and industrial ecology : a survey », in Van den Bergh J.C.J.M., Janssen M., 2004, *Economics of industrial ecology*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, p.13-53.
- Vivien F.D., 2005, *Le développement soutenable*, Paris, La Découverte.
- Watanabe C., Zhu B., 2003, « A systems option for sustainable techno-metabolism : an ecological assessment of Japan's industrial technology system », in Bourg D, Erkman S., 2003, *Perspectives on industrial ecology*, Sheffield, Greenleaf publishing.
- Welford R., 2004, « Regional environmental management systems : lessons and challenges for industrial ecology research », *Progress in industrial ecology*, 1 (1/2/3), p.286-291.
- Zuindeau B., 1998, *Synthèse générale du volet socio-économique du PRC : économie et environnement dans une zone minière en reconversion (district d'Hénin-Carvin) : vers une approche régulationniste*, rapport pour le Conseil Régional Nord – Pas de Calais, janvier.
- Zuindeau B., 2001, « Analyse des externalités environnementales : éléments pour un programme de recherche régulationniste », *Géographie, Economie, Société*, 3 (1), p. 71-92.
- Zuindeau B., 2005, « Externalités environnementales et territoires : une approche en termes de proximités », in Lacour C., Perrin E., Rousier N. (éd.), 2005, *Les nouvelles frontières de l'économie urbaine*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, série bibliothèque des territoires, p. 126-143.
- Zuindeau B., 2006, « Spatial approach to sustainable development: challenges of equity and efficacy », *Regional Studies*, à paraître en juillet.

ANNEXES

Annexe 1 : Méthodologie du Bassin Minier

Le travail a reposé sur des entretiens semi-directifs, sur le mode de la pratique sociologique de l'entretien compréhensif. Pour chacun des acteurs interrogés, nous cherchons à analyser son discours, *a posteriori* certes, en soi et par confrontation avec les discours d'autres acteurs, mais aussi « in situ », en cours d'entretien. Il s'agit d'une part de repérer d'éventuelles contradictions dans le discours et de faire réagir l'interlocuteur pour décrypter les incohérences, révélatrices le plus souvent d'informations fondamentales. Il s'agit d'autre part d'évaluer les écarts entre les projets (qui sont de l'ordre du discours) et les réalisations, ou les inflexions apportées aux projets initiaux. Cette confrontation permettra de rentrer plus profondément dans les mécanismes des représentations des acteurs, des jeux d'influence et donc de poser la question du rôle des proximités.

Cette méthodologie est commune aux trois entrées que nous avons choisies. Pour chacune d'elle, nous allons exposer les acteurs susceptibles d'être contactés ainsi que les types de questions à aborder.

Première entrée : les dispositifs institutionnels innovants

Liste des dispositifs réglementaires à contacter

Mission bassin minier

Association Bassin minier Unesco 2005

CLIS Métaleurop

Projet de Reconquête Environnementale (PRE) lié au PIG Metaleurop

CD2E

Pôle de Compétences " Sites et Sédiments Pollués " Nord-Pas-de-Calais

Thèmes à aborder

- ⇒ Leur rôle par rapport à la question de la requalification environnementale du bassin minier
- ⇒ Leur positionnement par rapport à la dynamique économique à susciter au regard de la requalification environnementale
- ⇒ Les pratiques : originalité de l'action par rapport aux institutions classiques ; en quoi cela change les représentations et les pratiques classiques du développement économique, de leur propre point de vue ; les blocages et leur origine
- ⇒ Exemples de projets de développement économique auxquels la structure a participé ou qu'elle a portés, en particulier au regard des trois sites sélectionnés : acteurs concernés,

évolution des relations institutionnelles, évolution du projet, innovations, résultats, blocages, solutions à envisager.

Seconde entrée : approche par les trois sites à requalifier

Liste des sites

Pôle du 11/19 de Loos-en-Gohelle
Plateforme logistique Delta 3 de Dourges
Site Métaleurop

Thèmes à aborder

- ⇒ Historique de l'évolution du projet
- ⇒ Controverses environnementales
- ⇒ Controverses et blocages institutionnels
- ⇒ Solutions innovantes pour résoudre les controverses
- ⇒ Rôle de l'aspect dynamique économique dans le projet et son évolution. Quelle conception du développement économique via le projet ?

Exemple de Métaleurop : comment passe-t-on d'une controverse à propos d'une pollution historique, à un PRE, puis à un projet de récupération et traitement des déchets ?

Proximités institutionnelles/organisationnelles et proximité géographique

- ⇒ Le rôle des discontinuités territoriales et des concurrences entre niveaux territoriaux à l'échelle d'une région. Contradiction entre proximité spatiale et proximité institutionnelle (voire politique) dans l'élaboration de projets

Exemple du PIG Métaleurop

Pourquoi le Douaisis, concerné par la pollution dans sa partie ouest, est-il institutionnellement absent (CAD, SCOT) des projets autour de Métaleurop ? Quel a été le devenir de la controverse environnementale autour de l'Usine des Asturies à Aubry, proche du PIG Métaleurop et concernée par un PIG bien avant même l'usine de Métaleurop ?

Exemple de Delta 3

Quelle articulation entre échelle locale et échelle régionale dans l'élaboration du projet ?
Quels conflits d'intérêt et quelles négociations pour inscrire Delta 3 comme projet d'envergure régionale ?

Exemple du Pôle du 11/19

Quel fut l'accueil initial des collectivités locales proches de Loos-en-Gohelle vis-à-vis d'un projet porté par le maire de cette commune mais aussi vice-président du conseil régional ?

Troisième entrée : par les entreprises

Activités liées à l'environnement

Exemple de SITA : recyclage des déchets

Comment ce projet est-il perçu par des entreprises du domaine déjà installées sur le bassin minier, voire participant de l'économie solidaire ? Comment l'entreprise SITA se positionne-t-elle sur le marché et envisage-t-elle son inscription dans le territoire ?

Revient-on à une version classique de la création d'activité (exogène) ou les innovations institutionnelles qui ont prélué à l'arrivée de SITA sur le site de Métaleurop ont-elles encore un rôle à jouer pour l'entreprise et la suite du programme de création d'activités ?

Exemple d'entreprises par rapport à l'action du CD2E

Entretien dans des entreprises ayant bénéficié du soutien du CD2E

Exemple d'entreprises concernées par la requalification environnementale

Entreprises issues des HBNPC et s'étant développées sur le créneau de l'environnement

Autres entreprises significatives intervenant sur le bassin minier

Entreprises intervenant sur des sites de requalification paysagère ou sur la dépollution des sols

Activités non liées à l'environnement

Question du rôle de l'image, de l'effet de la requalification paysagère et environnementale sur l'attractivité du territoire. Choix des entreprises non encore défini.

Etude de cas : la zone commerciale en développement entre Noyelles-Godault et Hénin-Beaumont

Les enjeux :

- ⇒ volonté de la commune d'Hénin-Beaumont de construire une zone d'activités et de logements en préservant la qualité environnementale d'un espace agricole ; présence de friches minières à proximité ;
- ⇒ carrefour autoroutier ; forte pression foncière : attractivité pour le développement de la zone commerciale autour d'Auchan Noyelles-Godault ; attractivité vis-à-vis de logisticiens

Une stratégie : la qualité environnementale ?

Parc du bord des eaux à Hénin Beaumont

Auchan : une politique revendiquant le respect de l'environnement

La construction d'une zone commerciale de type paysager

Exemple à creuser quant aux projets autour des terrils et des friches minières

Problématique : Comment combiner l'effet d'image négatif (friches minières, dégradation paysagère potentielle d'une immense zone commerciale traversée par l'autoroute A1) et les effets positifs (carrefour autoroutier, disponibilité foncière, aménagement paysager de la ZAC d'extension d'Hénin Beaumont vers l'est). Quelles ont été les relations entre les entreprises, les institutions classiques et les nouveaux dispositifs de régulation du bassin minier ?

Annexe 2 : Guide d'entretien bassin minier

Prévoir une fiche descriptive de l'activité

Prise de contact : expliquer la démarche

Recherche de l'effet des politiques publiques environnementales sur les comportements des acteurs notamment des entreprises et la dynamique économique régionale. Les dispositifs de politique publique concernés se rapportent à des organismes ou actions récemment mis en œuvre. La recherche s'interroge sur leurs effets en terme de dynamique économique, notamment du point de vue des critères du DD (donc d'une dynamique conjuguant l'économique, l'environnemental et le social).

Les évolutions économiques passant par les comportements d'acteurs (entreprises, institutions publiques, associations), il paraît primordial d'essayer en priorité de les comprendre, ce qui nécessite une enquête approfondie auprès de ces acteurs (les participants aux dispositifs, les décideurs publics et privés, les financeurs). Le terrain d'étude se centre pour cette partie du travail sur le bassin minier avec la question du devenir des fiches industrielles. Trois pôles qui paraissent exemplaires ont été retenus : la plate-forme de Dourges, le 11/19 et le PIG Metaleurop.

Le programme est financé par le MEDD et associe des équipes pluridisciplinaires de Lille 1, 3, Ulco, Artois (économistes, géographes, sociologues).

Introduction

Comment a été créée votre association (ou entreprise selon le cas). Quelles sont ses activités (approfondir évidemment la partie en relation avec la thématique)

I Perception de la situation de départ

- 1) Comment avez-vous vécu la situation de départ ?
- 2) Quelles sont selon vous les causes ?
- 3) Quelles sont selon vous les responsabilités ?

II Perception de la requalification environnementale

- 1) Comment s'est effectué le choix du repreneur
- 2) Quels acteurs ont été sollicités ?
- 3) Quels étaient les points d'accord/de désaccord
- 4) Comment se sont prises les décisions ?
- 5) Y-a-t-il eu concertation (sous quelle forme ?)
- 6) Quels financements ont été obtenus ?
- 7) Quelle a été votre participation dans ce projet ?
- 8) Comment voyez-vous la situation aujourd'hui ?

III Projets et dynamique économique

- 1) Quels sont, selon vous les résultats actuels, les points positifs ?
- 2) Quels sont les points faibles
- 3) Quelles sont les perspectives notamment en terme d'emploi ?
- 4) Attendez-vous un impact en terme de dynamique économique, d'effet sur le territoire?
- 5) Pensez-vous que les acteurs territoriaux aient eu une part importante ? suffisante ? insuffisante ? pourquoi ?

IV Politiques publiques, acteurs et réseaux

- 1) Qui selon vous influence le plus les décisions économiques sur le territoire ?
- 2) Pensez-vous que l'activité actuelle constitue une solution satisfaisante sur le plan
Economique
Social
environnemental
- 3) Si cela devait être refait, seriez-vous favorable à la même solution ?

Annexe 3 : Liste d'entretiens sur le bassin minier

NDPPE:nouveau dispositif de politique publique environnementale

CR:Consil Régional APR

APL:acteur public local

ECO:Eco entreprise

EPL:entreprise publique locale

ACL:acteur consulaire local

N° de l'entretien	Nom	Organisme	Service	Adresse	Téléphone	date	durée
1		BMU 2005	chargée de mission	21 rue Marcel Sembat BP 65 62302 Lens Cedex	0321703474	23-mars-05	1h15
2		Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin	Responsables projet de territoire	242, bd Schweitzer BP 129 62253 Hénin-Beaumont Cédex	0321791379	24-mars-05	1h45
3	I	EPF	directeur	17, rue Edouard Delesalle 59000 Lille	0328361550	16-mars-05	1h30
4		MBM	Chargé de mission	Chemin Tordoir 62500 Oignies	0321087272	23-févr-05	2h30
5		DEED	Chargée de mission	Hôtel de Région centre Rihour 59555 Lille Cedex	0328828282	15-mars-05	1h30
6		BMU 2005	Chargée de mission relations internationales	4, rue Vasco de Gamma 62750 Loos en Gohelle	0321703474	23-mars-05	1h15
7		Communauté d'agglomération Lens-Liévin	chef de projets service développement économique	21, rue Marcel Sembat BP 65 62302 Lens Cedex	0321774141	23-mars-05	1h00
8		Maire de Loos en Gohelle		Place de la République 62750 Loos-en-Gohelle	0321698877	23-mars-05	25mn + cassette 15 mn
9		PCSSP	directeur	17, rue Edouard Delesalle 59000 Lille	0328369359	11-mars-05	0h55
10		Apinord	responsable commercial	42 rue Suzanne Lanoy 59800 Rieulay	0327928392	23-mars-05	1h45
11		Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin	chargé de projet mb conseil de développement			14-mars-05	1h45
12		CCI de Lens	Responsables du dév des projets économiques	3, av Elie Reumaux BP 14 62307 Lens	0321692323	14-mars-05	1h30
13		Mairie de Noyelles- Godault	Collaborateur du maire	38, rue de Verdun 62950 Noyelles-Godault	0321139777	25-mars-05	1h00
14		Taw Environnement	Ingénieur d'études	100, rue Branly 59500 Douai	0327088181	02-mars-05	2h15
15		CD2E	Directeur	Base 11/19, rue de Bourgogne 62750 Loos en Gohelle	0321130680	04-avr-05	1h30
16		ACE	Responsable service sécurité	www.activ-cœur- environnement.com	321085210	02-juin-05	1h20
17		SANEP	Ingénieur d'études	174 rue Pasteur 62200 Hénin Beaumont	0321754691	07-juil-05	0h20
18		Mairie de Dourges	adjoint au maire de Dourges			01-juin-05	1h00

19		Port de Lille	Responsable de la Communication et des Relations Extérieures et Secrétaire Général de l'AFPI	(Association Française des Ports Intérieurs)		08-juil-05	1h30
20		Réseau Environnement	président	ARRAS		07-juil-05	
21		Hen-industries	chargé de missions	Hénin Beaumont		11-juil-05	
22		RII Dunkerque	Chercheur	ULCO	Exploitation d'une enquête sur le transport routier 12 entreprises: question sur Dourges	07-juil-05	2h
23		CC Maubeuge Val de Sambre	directeur du developpement économique resp projet PALME	Maubeuge		09-mars-06	2h
24							
25		INRETS	Directeur				
26		Lille 1	Professeur				
27	Visite 11/19					01-juin-05	
28	Visite 11/19					06-sept-05	

Annexe 4 : Méthodologie sur le Dunkerquois

L'analyse de l'histoire des politiques de l'environnement sur le territoire dunkerquois est pour une large part issue de travaux de recherche antérieurs, menés notamment sur les documents contractuels fondamentaux auxquels se réfèrent tous les acteurs du territoire. Une réactualisation de ces travaux a été effectuée, pour tenir compte des documents les plus récemment édités, soit au niveau local, soit au niveau régional.

En ce qui concerne les comptes-rendus de la commission « Air, Odeurs, Bruits » du SPPPI, leur caractère détaillé et très fourni en documents annexes a permis une analyse dans trois directions principales. En premier lieu, il s'est agi d'identifier les acteurs participant régulièrement à ces commissions et leurs rôles dans les débats, tant d'un point de vue institutionnel que du point de vue des acteurs qu'ils annoncent représenter et des arguments qu'ils développent de manière récurrente. En deuxième lieu, nous avons cherché à préciser les termes de l'opposition entre les différents groupes d'acteurs identifiés, en essayant également de déceler les évolutions dans l'intensité des débats et dans l'antagonisme des propos tenus par les uns et les autres. En troisième lieu, nous avons cherché à mesurer la connexion éventuelle des débats tenus dans le cadre de cette commission avec la création des dispositifs les plus récents (ireni, notamment).

S'agissant enfin des entretiens, le travail, comme sur le bassin minier, a reposé sur des entretiens semi-directifs, sur le mode de la pratique sociologique de l'entretien compréhensif. Un questionnaire unique a été proposé à l'ensemble des personnes interrogées. Comme sur le bassin minier, le discours de chaque acteur ayant fait l'objet d'un entretien a été analysé en soi, par confrontation avec celui des autres acteurs, mais également, en cours d'entretien, pour relancer l'interlocuteur sur des jugés contradictoires, trop succincts dans les réponses, et/ou importants.

L'analyse des discours a en outre été croisée avec les débats sur la qualité de l'air au sein du SPPPI et avec les principes essentiels de l'écologie industrielle, auxquels certains acteurs interrogés ont fait référence. De manière générale, l'analyse des entretiens s'est donnée comme fil conducteur l'identification de l'intérêt de chacun des acteurs à la participation au dispositif évoqué, des termes principaux d'une action collective au sein de ce dispositif, et des types de proximité existants entre les acteurs. Ces différents éléments ont permis dans un second temps d'examiner l'influence de ces dispositifs sur le développement territorial et sur l'intégration par les firmes des contraintes environnementales.

Annexe 5 : Guide d'entretiens (Dunkerquois)

Ce questionnaire se présente sous une forme unique (à destination des entreprises, institutions, associations, collectivités territoriales).

Pouvez-vous décrire l'activité principale de votre organisme / entreprise ?

A quel titre êtes-vous concerné par les politiques publiques de l'environnement ?

Connaissez-vous le/dispositifs de coordination/concertation existants dans votre secteur d'activités

Quelle est votre motivation principale pour la participation à ce dispositif ?

Comment définiriez vous votre intérêt individuel dans ce projet qui réunit un grand nombre d'acteurs ?

Avez-vous intégré ce dispositif depuis son origine ? Si non, à quel moment ?

Quel est selon vous l(es) objectif(s) à l'origine de la mise en place de ce dispositif ?

Cet objectif a-t-il évolué ?

Ce dispositif répond-t-il à des préoccupations individuelles ou collectives qui se sont manifestées à un moment donné ? (conflits d'usage autour d'un bien environnemental, par exemple)

Peut-on, selon vous, définir un intérêt collectif à ce dispositif, un intérêt qui ne se limite pas à l'objectif poursuivi ?

Quelles sont les principales actions qui ont été entreprises dans le cadre de ce dispositif depuis une dizaine d'années ?

Quels ont été les principaux résultats de ces actions entreprises ?

Les comportements individuels des différents acteurs concernés ont-ils, selon vous, évolués avec la mise en place et le développement de ces dispositifs ?

Quelles sont les pratiques internes au dispositif que l'on pourrait mettre en évidence ?

Ces dispositifs ont-ils favorisé le développement des échanges, formels ou informels, entre les acteurs (fréquence) ?

Peut-on dire qu'ils ont contribué à l'augmentation des interactions (intensité)?

Pensez-vous que ces dispositifs puissent vous aider, notamment au travers des échanges qu'ils favorisent, à résoudre des nouveaux problèmes apparaissant dans les domaines concernés ?

Les utilisez-vous comme des ressources susceptibles de vous aider à progresser dans vos activités ?

Y-a-t-il des régularités qui se sont créées au fil du temps, dans le cadre de ces dispositifs, dans les pratiques individuelles et collectives ?

Pensez-vous que ces dispositifs ont modifié les pratiques d'acteurs situés en dehors de ceux-ci ?

Avez-vous l'impression que ces dispositifs ont modifié votre perception des politiques publiques de l'environnement et les rapports que vous entretenez avec les acteurs publics à l'origine de ces politiques ?

ou modifié les rapports que vous entretenez avec les acteurs visés par ces politiques ?

Au vu des résultats obtenus, pensez-vous que ces dispositifs soient efficaces ?

Quels ont été les principaux freins au développement des actions envisagées dans le cadre de ces dispositifs ?

Qui a joué dans ces dispositifs le rôle d'acteur-clé (notion à définir oralement)

En quoi ces dispositifs ont-ils des répercussions sur le développement économique territorial ?

Ont-ils un impact direct, en termes d'attractivité du territoire ?

Ont-ils un impact indirect, en termes d'améliorations des formes de coordinations entre acteurs, susceptibles d'aider au développement territorial ?

Ces dispositifs contribuent-ils à l'amélioration de vos connaissances (définition large) dans les domaines concernés ?

Pensez-vous que ces dispositifs s'inscrivent dans un nouveau mode de gouvernance/régulation, pérenne ?

Annexe 6 : Entretiens réalisés sur le Dunkerquois

ACI : acteurs
institutionnels

CL : collectivités locales

ENT :
entreprises

ASS :
association

N° de l'entretien	Nom	Organisme	Service	Adresse	date	Auteurs	Nature
1		Agence d'urbanisme	directeur adjoint	38 quai des hollandais, Dunkerque	01-sept-05	CB	ACI
2		Agence de développement Dunkerque Promotion	Directeur	Maison du développement économique Dunkerque	01-sept-05	CB	ACI
3		Astra Zenecca	Responsable environnement	Dunkerque	01-sept-05	SP	ENT
4		Commune de Fort Mardyck	Maire	Fort Mardyck	01-sept-05	SP	CL
5		EDF	Responsable environnement	Gravelines	01-sept-05	SP	ENT
6		Lafarge Aluminates	Directeur site Dunkerque	Dunkerque	01-sept-05	SP	ENT
7		Ecopal	Chargée de Mission	Zone industrielle des Deux Synthés	01-sept-05	SP	ASS
8		Ecopal	Membre du bureau, représentant société civile	Zone industrielle des Deux Synthés	01-sept-05	SP	ASS
9		Communauté urbaine de Dunkerque	Responsable du service développement économique	Dunkerque	01-déc-05	CB	CL
10		Dirre-SPPPI	chargé de missions	Gravelines	01-déc-05	JL	ACI
11		GDF	Délégué Collectivités territoriales	Lambersart	01-déc-05	CB	ENT
12		Lyonnaise des Eaux	Responsable service environnement	Dunkerque	01-déc-05	JL	ENT
13		Aluminium Dunkerque	Responsable service environnement	Dunkerque	01-sept-05	LC	ENT
14		Recydem	Chargé d'affaires, service environnement	Dunkerque	01-sept-05	LC	ENT
15		Conseil Régional	Directeur adjoint DEED	Lille	01-sept-05	LC	CL
17		Ademe-Douai	Directeur	Douai	01-sept-05	LC	ACI
18		APPE	président	Dunkerque	01-déc-05	LC	ASS
19		Sollac-Dunkerque	Directeur adjoint service environnement	Dunkerque	01-sept-05	LC	ENT
20		ADELFA	Responsable	Dunkerque	01-déc-05	SP	ASS

21		Aubine Onyx	Directeur site Lille	Lille	01-déc-05	SP	ENT
22		Commune de Saint Pol/Mer	Maire, Président Opal'air	ST POL/MER	01-sept-05	LC	CL

Annexe 7: Exemple d'argumentaire sur la plate-forme de Dourges

Plate-forme multimodale d'intérêt européen de Dourges Delta 3

Le projet a consisté à aménager et équiper une plate-forme multimodale sur un site d'environ 300 hectares dans l'ancien bassin minier du Pas-de-Calais qui combine trois modes de transport terrestre : la route, le rail et la voie fluviale.

Il s'inscrit pleinement dans la politique européenne définie en matière de transport qui privilégie la mise en oeuvre du transport combiné en vue de trouver des solutions alternatives au transport routier et de lutter ainsi contre la pollution atmosphérique. Il permet également la réhabilitation d'un ancien site minier en dépolluant une vaste zone industrielle.

Il est porté par un syndicat mixte composé des principales collectivités locales de la région, présidé par M. Michel Delebarre¹⁰², ancien ministre.

1) Une situation géographique idéale dans la région

La plate-forme est située au carrefour de plusieurs autoroutes (A1 Lille-Paris, A21 Lens-Douai qui permet le raccordement à l'A26 Calais-Reims et au Transmanche).

Elle bénéficie d'une excellente desserte ferroviaire en ayant un accès direct à la ligne Lens-Ostricourt et un raccordement à la ligne Lille-Paris.

Elle est traversée par le canal à grand gabarit de la Haute Deûle Valenciennes-Dunkerque.

2) Le programme multimodal

La plate-forme comprend :

- un centre de services de 6 ha,
- un centre de transport combiné de 34 ha :
 - une zone d'accueil,
 - un port fluvial à conteneurs,
 - une darse de retournement,
 - un chantier multitechnique rail-route,
 - une zone trimodale
- un faisceau ferroviaire de 10 ha,
- deux zones logistiques (l'une embranchée fer -12 ha-, l'autre routière -64 ha).

3) Les fonctionnalités de la plate-forme multimodale

Elle associe un terminal de transport de fret trimodal et des zones logistiques mis à la disposition des chargeurs, des opérateurs de transport et des logisticiens qui pourront utiliser les lignes régulières ferroviaires et fluviales.

Le trafic ferroviaire attendu à l'ouverture de la plate-forme est constitué :

- de 8 liaisons en report de Lille Saint Sauveur, soit 15 trains entrée/sortie
- de la création de 3 liaisons nouvelles, soit 6 trains entrée/sortie
- des projets de ligne sont en négociation avec l'Italie, le Royaume-Uni (en utilisant le lien Transmanche) et l'ex Europe de l'Est.

Des projets de ligne fluviale sont envisagés par le Port de Lille notamment.

La plate-forme aura une activité accessoire de stockage de conteneurs.

4) La réalisation

La première phase du projet comprenait la réalisation des études (pré opérationnelles, d'impact et de danger, études de travaux, évaluations archéologiques) et des travaux d'aménagement :

- terrassement-assainissement-chaussées,
- génie civil du quai fluvial,
- fondation et culées de l'ouvrage d'art sur la Deûle,
- rétablissement de la RD 160,
- clôtures,
- réalisation de l'échangeur sur l'A1

¹⁰² Par la suite, la présidence a été confiée à Albert Facon.

Elle a été financée dans le cadre du programme Objectif 2 1997-1999 sous la forme d'un grand projet (20,96 M€ du FEDER sur un coût total de 66,5 M€). Les autres financeurs ont été l'Etat pour 21,495 M€ et les Voies Navigables de France pour 1,829 M€.

La découverte d'une pollution industrielle et des découvertes archéologiques inattendues ont retardé le chantier. S'agissant de causes reconnues imprévisibles, la date limite des paiements du programme a été prolongée jusqu'au 30 septembre 2002.

La deuxième phase devait permettre de rendre le site opérationnel en vue de sa mise en service en décembre 2003.

Elle comprend la réalisation des fouilles archéologiques, la réalisation des voies ferrées, du ballast, des caténaires et de la signalisation ferroviaire, l'installation des portiques de manutention, la réalisation des chaussées lourdes de la zone trimodale, des réseaux internes (eau potable, distribution d'énergie électrique, éclairage extérieur, alimentation électrique), la

construction des bâtiments d'exploitation du terminal et l'ensemble des frais techniques, honoraires et divers liés à ces travaux ou nécessaires à la mise en service de la zone.

Par décision du 17 juillet 2003, la Commission a fixé le niveau de la participation communautaire au grand projet 2ème phase à 17 M€ sur un coût total de 49,403 M€, soit un taux de participation de 34,41 %. L'autre financeur est l'Etat à hauteur de 11,713 M€.

C'est donc un montant total de FEDER de près de 38 M€ qui a été attribué à ce projet sur un coût total éligible de 116 M€.

Le coût total de l'investissement s'élevant à 145, 115 M€ aux conditions de 2003.

700 à 1690 emplois directs et 470 à 700 indirects seront créés (en fonction de la période d'activité) pendant la phase opérationnelle.

5) L'analyse coût-avantage du projet

Les avantages apportés sont des gains de productivité liés au transfert de trafic sur la nouvelle plate-forme multimodale et des réductions de coûts d'externalité du fait du transfert du tout trafic routier vers le combiné fer et fluvial.

Source : document de l'UE

http://europa.eu.int/comm/archives/commission_1999_2004/barrot/visite/doc/dourges.pdf

Annexe 8 : documents du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais sur la logistique et Delta 3

Contrat de plan particulier Etat-Région Nord-Pas-de-Calais, Département du Pas-de-Calais, Etude diagnostic des fosses 10 et 9, 9 bis à Oignies. Codra, Bagneux, Août 1991.

ADUL (Agence d'urbanisme de Lille) - Etude de faisabilité d'une plate-forme logistique d'intérêt européen dans la métropole lilloise – Dossier d'aménagement, mars 1993, Segar Ingénierie/ ACT consultants.

Préfecture de région Nord-Pas-de-Calais / Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, Projet de plate-forme multimodale d'intérêt européen de Dourges-Oignies, rapport technique du 12 janvier 1994.

Etude de pré-commercialisation de la plate-forme logistique d'intérêt européen de Dourges – Rapport de synthèse – Projénor/Eurotrans Conseil/ Stratec/Soprec, Octobre 1997.

Eurotrans Consultants, La filière logistique-Transport en Nord-Pas-de-Calais : quelle animation économique ?, version du 30/11/2004.

Annexe 9 : le moyen d'action 57.1 du Conseil Régional (priorité régionale axe 12 « Améliorer l'environnement et le cadre de vie »). Reconquête des espaces dégradés (friches d'origine industrielle et commerciale, friches habitat...).

DESCRIPTION DU MOYEN D'ACTION

Le moyen d'action contribuera à redonner un usage à des espaces dégradés et délaissés en les requalifiant (démolition, terrassement, mise en sécurité, verdissement) à travers deux types de programmes :

- *des programmes d'intérêt régional*, tels que trame verte régionale, plate-forme de Dourges, sites de la mémoire (Wallers Aremberg, 9/9bis Oignies, 11/19 Loos-en-Gohelle, Lewarde).

Ces programmes visent à reconstituer des espaces naturels pour bâtir une véritable trame verte régionale, préparer une offre foncière de qualité en préfiguration d'opérations économiques ou culturelles, contribuer à la transformation du cadre de vie en permettant une accessibilité minimum de ces espaces et en assurant leur articulation et leur mise en réseau.

Les résultats attendus sont le traitement de 3000 ha d'espaces dégradés, la restauration des continuités paysagères et la préservation des sites d'intérêt écologique et une offre au public de nouveaux espaces de nature, de récréation et de détente.

- *des programmes d'intérêt territorial*, autrement dit des opérations de reconquête menées dans le cadre d'un projet de territoire (pays, agglomération, etc.) ou d'un projet d'intérêt local cohérent avec le projet de territoire, s'il existe. Ce moyen d'action pourra être notamment mobilisé pour la constitution des trames d'espaces naturels intra-agglomérations. Les résultats attendus sont le traitement de 1.000 ha d'espaces dégradés, la réalisation d'opérations de renouvellement urbain en substitution du développement périphérique, un changement du cadre de vie et la création d'une dynamique propre de transformation des secteurs de ville renouvelée.

NB : le projet SITA AGORA a été rajouté ex post au programme du 57.1

PARTENARIAT ET FINANCEMENT

ETAT/REGION

Reconquête des espaces dégradés

- Programmes d'intérêt régional

Etat : 18,2939 M€ Région 6,8602 M€

- Programmes d'intérêt territorial

Etat 8,3847 M€ Région 4,5735 M€

Les fonds structurels européens seront sollicités pour accompagner ce moyen d'action.

MODALITES DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI

Bénéficiaires

Programmes d'intérêt régional :

- l'Établissement Public Foncier Nord - Pas-de-Calais,

- les établissements publics de coopération intercommunale, à titre exceptionnel et sur décision spécifique de l'État et de la Région.

Programmes d'intérêt territorial :

- les collectivités locales et leurs groupements,

- les établissements publics, les sociétés d'économie mixte concessionnaires, les organismes bailleurs,

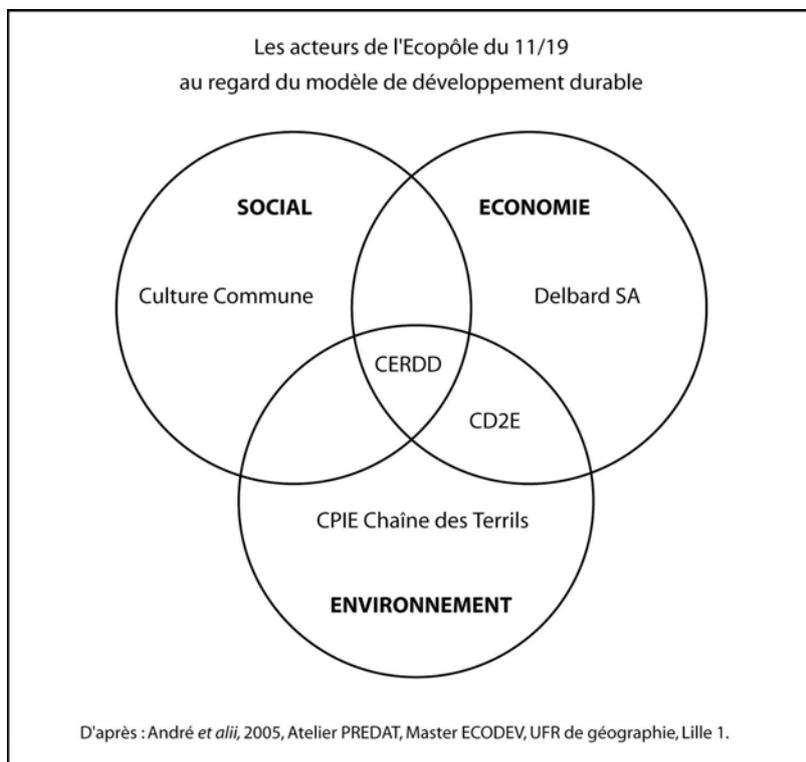
- les associations ou organisations d'intérêt public mettant en oeuvre tout ou partie des programmes.

RESULTATS ATTENDUS

- changement d'image du territoire ;
- restauration et préservation des continuités paysagères des sites d'intérêt écologique ;
- prise en compte de la reconquête environnementale dans les projets de territoires ;
- contribution à l'attractivité et au développement économique régional et local ;
- renforcement des procédures de concertation et de suivi ;
- structuration de réseaux d'acteurs ;
- réalisation d'un programme pluriannuel de traitement des sites pollués.

Source : d'après un document du Conseil Régional Nord-Pas de Calais (contrat de plan 2000-2006)

Annexe 10 : Les acteurs de l'écopôle du 11/19 au regard du modèle de développement durable



Sommaire

Partie I

I Environnement et développement territorial : un cadrage théorique...p 8

- I.1 Economie, environnement, territoire : des liens complexes...p 8
 - I.1.1 La remise en cause de l'antagonisme économie-environnement...p 9
 - I.1.2 La place de l'environnement dans la dynamique économique...p 13
 - I.1.3 La place de l'environnement dans la dynamique territoriale...p 17
- I.2 La constitution de nouvelles ressources territoriales : l'apport de la proximité...p23
 - I.2.1 L'école de la proximité...p 23
 - I.2.2 Proximité et environnement...p 28
 - I.2.3 Des Réseaux d'acteurs environnementaux à la création de ressources territoriales : une approche en terme de proximité...p 33
- I.3 Méthodologie...p 39
 - I.3.1 Opérationnalisation des concepts...p 39
 - I.3.2 Elaboration des questionnaires et application à chaque terrain...p43

Partie II

II L'institutionnalisation d'une dynamique collective de création de ressources sur l'agglomération dunkerquoise...p 45

- II.1 Les politiques environnementales au sein de l'agglomération dunkerquoise ...p 47
 - II.1.1 Un développement industriel d'après-guerre aux dépens de la qualité environnementale...p 47
 - III.1.2 L'évolution de la politique d'environnement : qualité environnementale et maîtrise du développement économique...p 51
 - III.1.3 Les dispositifs existants...p 64
- II.2 Dispositifs collectifs territoriaux au service de la création de ressources...p 74
 - II.2.1. Une dynamique collective autour de la résolution des conflits d'usage...p 74
 - II.2.2. Evolution de l'engagement des entreprises...p 81
 - 2.2.1. Les principes de l'écologie industrielle...p 82
 - 2.2.2. Réseaux d'acteurs environnementaux et création de ressources...p. 87

Partie III

III Du passif environnemental à la constitution de nouvelles ressources spécifiques ?...p98

- III.1 Les politiques environnementales dans le Bassin Minier...p 99
 - III.1.1 La situation de passif environnemental...p 99
 - III.1.2 L'évolution des politiques de l'environnement...p 101
 - III.1.3 Les sites (Delta 3, 11/19, Métaleurop)...p 107

- III.2 Les « réseaux d'acteurs environnementaux » (RAE) et leur impact sur le développement territorial...p 121
 - III.2.1 Les RAE dans le bassin minier...p 121
 - III.2.2 Le rôle des RAE sur le développement territorial : Limites et promesses...p 127
 - III.2.3 Quels leviers pour une meilleure dynamique territoriale ?...p 132
 - 2.3.1 Rôle des acteurs clés...p 134
 - 2.3.2 De l'environnement au DD...p 139

Conclusion...p 145

Bibliographie...p 157

Annexes...p 169