

**Politiques territoriales et
développement durable**
programme D2RT PUCA 2005-2008

Développement durable territorial : une comparaison Franco-Thailandaise

Rapport final — Avril 2008

Professions Architecture Ville Environnement
Ecole Nationale Supérieure d'Architecture et de Paysage de
Bordeaux, Domaine de Raba 33405, 05 57 35 11 60

responsable scientifique : Guy Tapie
directrice de recherche : Claire Parin
chargées de recherche : Céline Malignon
Fanny Gerbeaud

SOMMAIRE

COMPARER LA FRANCE ET LA THAÏLANDE.....	7
Finalités de la méthode comparative.....	9
Objectifs et posture de recherche.....	9
Le choix des territoires d'étude.....	10
La méthode d'analyse.....	12
La révolution durable.....	15
LA THAÏLANDE, QUEL DURABLE ? AVEC QUI ?.....	19
La société thaïe et le durable.....	21
Une approche vertueuse : afficher des valeurs.....	21
Bangkok, vers un futur durable ?.....	24
La culture et les pratiques Thaïes.....	30
Acteurs et développement durable.....	34
État et collectivités publiques : l'action politique hiérarchisée.....	34
Famille royale : fédérer la société et la culture thaïe.....	38
Expertises académiques : diffusion des savoirs et force de changement.....	40
Communauté, populations, associations : participer.....	43
Une gouvernance problématique.....	47
Vers le durable ?.....	51
ETUDES DE CAS BASSIN D'ARCACHON - SAKON NAKHON..	53
FRANCE : LE BASSIN D'ARCACHON.....	55
Pourquoi le Bassin ?.....	57
Genese des demarches de developpement territorial durable.....	57
Protection et gestion des ressources naturelles.....	59
La politique foncière du Conseil Général pour les espaces naturels sensibles.....	67
Les programmes thématiques engagés.....	71
Le foisonnement des démarches pour un développement durable.....	76
Logiques stratégiques, territoriales et dynamiques d'acteurs.....	87
Évolution des systèmes d'action sur le territoire.....	87
Logiques d'actions : protection, exploitation, consommation.....	89
Gouvernance, régulation et coordination.....	97

THAÏLANDE : SAKON NAKHON, LE LAC NONG HAN.....	105
Situation générale.....	107
Le Masterplan du territoire de Sakon Nakhon.....	113
Emergence d'un outil de planification et implication des acteurs locaux	113
Approche de l'aménagement et du développement du territoire.....	114
Le dispositif d'actions dans le cadre du Masterplan	121
Le Programme d'expérimentation de Baan Paen	124
 ETUDES DE CAS BORDEAUX - BANGKOK	 127
 UN QUARTIER D'HABITAT SOCIAL : LES HAUTS DE GARONNE A BORDEAUX	 129
Le contexte local Bordelais	131
D'un projet d'habitat social à un projet territorial durable.....	133
La revitalisation du territoire.....	133
La requalification du territoire orchestrée par le GPV	136
Dispositifs d'évaluation	137
Projet urbain, projet de territoire.....	138
La coulée verte des coteaux de la Garonne.....	140
Espaces verts et politiques urbaines dans l'agglomération	140
Espaces verts et Hauts de Garonne.....	145
D'une composante paysagère au Parc des coteaux.....	145
Le parc des coteaux, instrument stratégique.....	146
Pilotage du projet d'aménagement et de gestion	150
Le GPV, le social, l'économique... et le paysage	150
 BIDONVILLES ET COMMUNAUTES, UN ENJEU MAJEUR	 153
Les communautés de bidonvilles à Bangkok.....	155
Un cadre de vie dégradé.....	157
La précarité au quotidien.....	157
Une communauté unie, rempart contre un futur incertain	158
Les projets contre le mal-logement : interventions en bidonville	163
Les logements sociaux du NHA	164
CODI : une approche participative de proximité	168
Les projets privés	175
Du bidonville au logement : préserver les communautés	180
Le développement durable : une démocratisation de la fabrication de la ville.....	180
Un faire-valoir pour le patrimoine thaï face à une urbanisation incontrôlée	181

CONCLUSION GENERALE	183
France, Thaïlande et développement durable.....	185
La dimension environnementale.....	185
La dimension sociétale.....	187
La dimension politique et processuelle.....	190
Bilan de l'analyse en « regards croisés »	193
BIBLIOGRAPHIE	197

**DEVELOPPEMENT DURABLE ET
POLITIQUES TERRITORIALES :
COMPARER LA FRANCE ET LA
THAÏLANDE**

Finalités de la méthode comparative

Objectifs et posture de recherche

Lorsque nous avons formulé notre sujet de recherche, nous avons exprimé la volonté de réfléchir à la mise en œuvre des politiques territoriales de développement durable en France et en Thaïlande en associant étroitement à cette réflexion une équipe de chercheurs de la Faculté d'architecture de l'Université Kasetsart à Bangkok, avec laquelle nous entretenons des échanges pédagogiques et de recherche depuis une dizaine d'années.

Le but assigné à ce travail collectif consistait à *mettre en évidence les similarités et les différences existant entre les deux pays*, tant au niveau des approches de la question du développement durable qu'au niveau des projets réalisés dans ce domaine. Et, au-delà, de comprendre en quoi les mécanismes et les dispositifs politiques, administratifs et techniques qui se mettent en place de part et d'autre tendent à infléchir et à transformer les modes d'organisation et les modes de production en vigueur, et viennent potentiellement légitimer ces derniers. La recherche se proposait enfin d'approcher les systèmes de valeurs et les conceptions – de la société, de l'Etat, du bien commun – qui sous-tendent la notion de développement durable dans chacun des deux pays et expliquent pour partie les particularismes et les points communs. C'est en effet sur la base d'une explicitation des attendus des démarches entreprises de part et d'autre que des termes de comparaison et de complémentarités nous semblaient pouvoir être approchés.

L'objectif fixé en commun consistait à *décrypter le sens des systèmes d'action observés dans les deux contextes*, en mettant en perspective des situations où les acteurs de l'aménagement et du développement local se trouvaient confrontés au même type de problèmes. Sachant qu'il nous paraissait particulièrement important de « croiser » les regards et les appréciations au cours de cette démarche, afin de bien faire ressortir l'ensemble des logiques et des stratégies telles qu'elles sont induites dans chaque contexte, en intégrant les facteurs culturels et sociétaux qui jouent selon nous un rôle majeur au niveau de la conception et de la mise en œuvre des politiques territoriales de développement durable.

Pour mettre en pratique ce principe de *regard croisé*, nous avons convenu que chacun des deux groupes de chercheurs organiserait un séminaire où il convierait l'autre groupe de façon à présenter des réalisations et des démarches qui lui semblent représentatives des politiques de développement durable en cours, et ferait état des objectifs poursuivis, des moyens mis en œuvre, des difficultés rencontrées et des résultats atteints. Il appartiendrait aux chercheurs invités de réagir, et de questionner leurs hôtes au regard de leurs propres attentes. A noter qu'à la faveur de cette confrontation in situ, à laquelle de nombreux acteurs et témoins locaux étaient conviés à participer, il s'agissait tant de faire émerger les logiques et les dynamiques propres à chaque contexte que de dévoiler les « *filtres de lecture* » à travers lesquels chaque groupe abordait la réalité de terrain et les critères qui lui semblaient représentatifs de la notion de développement durable.

De plus, en présentant les *enjeux* d'une situation tels que ressentis par les acteurs locaux et les *stratégies* mises en œuvre pour y répondre, chaque groupe était amené à expliciter des modes d'action révélateurs à la fois d'une vision du monde et d'une façon d'intervenir sur les transformations en cours.

Dans ce sens, nous concevons la technique du regard croisé comme un moyen d'élargir le spectre des connaissances concernant les politiques de développement durable dans les deux contextes, français et thaïlandais, mais également comme un moyen de mieux comprendre, à travers un effet miroir, les attendus méthodologiques et théoriques et les processus de justification et de légitimation qui sous-tendent les démarches engagées de part et d'autre. La mobilisation du regard croisé dans le cadre de cette recherche vise à

aller au-delà des déclarations d'intention et des concepts universels – comme la transversalité ou la participation – qui sont mis en exergue par les chartes de développement durables à toutes les échelles un peu partout dans le monde. Elle tend à faire préciser *quelles interprétations du concept de développement durable voient le jour à travers les pratiques dans des contextes spécifiques* en caractérisant ses points forts, ses limites, et aussi ses continuités et ses interférences avec le cadre de l'action.

Soulignons qu'il s'agit d'une attitude très différente de celle qui consiste à « plaquer » une grille de lecture sur un autre contexte, puisqu'il s'agit au contraire d'approcher l'autre contexte en tenant compte – autant que faire se peut – du regard de « l'autre » et de sa propre interprétation des systèmes d'action. Cette posture nous a mené à sélectionner des situations d'intervention propice à une analyse croisée des processus, des dispositifs et des outils du développement durable en France et en Thaïlande.

Le choix des territoires d'étude

Nous nous sommes attachés, au fil de la recherche, à maintenir deux entrées qui nous paraissaient complémentaires aux regard des enjeux de développement durable dans les deux pays, à savoir une entrée sur des territoires où le milieu naturel conserve une prééminence au regard de l'occupation du sol – que nous avons qualifiée d'entrée « rurale » -, et une entrée sur des territoires où le phénomène d'urbanisation est dominant – qualifiée d'entrée « urbaine »-.

L'entrée rurale renvoie à des sites où la donnée environnementale, et en particulier la question de *la ressource en eau*, est vitale au regard du développement économique et social du territoire. Nous nous sommes en particulier intéressés à des régions de lacs, où un processus d'agglomération multipolaire tend à se fédérer autour d'un vide et où *un bassin de vie se trouve généré à partir d'une entité géographique*. Ici, au niveau des enjeux du développement durable, la question environnementale est dominante car elle conditionne les activités économiques et tous les aspects de la vie sociale, et elle est perçue comme un enjeu très sensible par la population.

L'entrée urbaine correspond à des sites où les enjeux socio-économiques – et notamment l'accès aux services et la desserte par les réseaux urbains – sont à l'origine des politiques visant à réguler les modes de consommation de l'espace sur le territoire. Les politiques urbaines tendent ici à s'emparer de la dimension environnementale pour asseoir leur légitimité, mais surtout pour transcender les logiques catégorielles et promouvoir *des modes de développement urbain et territorial alternatifs*. A noter que la génération de ce type de développement s'opère souvent sur des sites éclatés, sous l'effet de *la mise en réseau des acteurs de terrain*.

En France, les territoires d'étude – La région du bassin d'Arcachon en tant que zone rurale, et le secteur de la rive droite de l'agglomération bordelaise en tant que zone urbaine - ont été choisis en fonction de ces critères, mais aussi parce que s'y déroulaient des actions qui avaient suscité un intérêt particulier de la part des chercheurs thaïlandais au cours de précédents échanges consacrés à la question du développement durable. D'un côté, les politiques de protection et de mise en valeur du site naturel du bassin d'Arcachon, débouchant sur des actions de développement intégré exemplaires comme le parc ornithologique du Teich. De l'autre, les politiques de renouvellement urbain conduites dans le cadre de la réhabilitation de la ZUP des Hauts de Garonne, faisant l'objet d'un projet de territoire transversal dans le cadre d'un GPV (grand projet de ville).

En Thaïlande, les territoires d'étude ont été sélectionnés de façon à répondre « en miroir » aux situations étudiées en France, et ayant si possible déjà fait l'objet de travaux de recherche par nos collègues thaïlandais. C'était notamment le cas du site de Sakon Nakhon où la cellule de recherche de la Faculté d'architecture de Kasetsart coordonnait depuis plusieurs années, pour le compte du Ministère de l'Environnement, une équipe de recherche pluridisciplinaire en vue de réaliser un schéma directeur doublé d'un programme

d'actions s'apparentant à une charte de développement local. Par ailleurs, il se trouve que l'équipe française avait été sensibilisée à des problèmes liés à l'obsolescence et à la précarité de l'habitat en milieu urbain dans le cadre d'échanges pédagogiques antérieurs (workshops se déroulant en Thaïlande, et mémoires réalisés par des étudiants français en séjours longs). C'est ainsi que concernant le territoire d'étude en milieu urbain, notre intérêt s'est focalisé sur des secteurs d'habitat insalubres situés dans des quartiers centraux de Bangkok, a priori voués à l'éradication et à l'absorption par la ville globale, mais où tend à se développer aujourd'hui, à l'initiative de réseaux associatifs impliquant fortement les habitants, une forme de consolidation prenant appui sur la remise aux normes sanitaires des canaux et des plans d'eau. Ces interventions nous ont semblé intéressantes parce qu'elles marquent un tournant dans l'approche du traitement de l'insalubrité, substituant à une politique de suppression de l'habitat insalubre et de relogement des habitants dans des secteurs périphériques éloignés de leur lieu de travail, un processus de requalification urbaine et une mise à niveau environnementale progressive, tendant à valoriser l'implication des habitants et à pérenniser l'ancrage territorial des communautés. A noter que dans le cadre de ces interventions comme dans le cadre de la politique de la ville mise en œuvre sur les Hauts de Garonne, même si les deux situations diffèrent par bien des aspects, la valorisation des ressources humaines et l'amélioration de la qualité urbaine et environnementale sont considérées comme des leviers fondamentaux dans un processus d' « upgrading » des conditions d'habitat et des conditions de vie des habitants au sens large.

La première raison pour laquelle il nous a semblé important d'aborder en parallèle deux territoires ruraux (Bassin d'Arcachon/site de Sakon Nakhon) et deux territoires urbains (ZUP des Hauts de Garonne/zones d'habitat insalubre de Bangkok) est que la donnée environnementale ne joue pas le même rôle dans les deux cas. En effet, celle-ci constitue apparemment un levier efficace au niveau de la mise en œuvre des politiques territoriales de développement durable du fait de ses incidences directes sur l'économie et sur le développement urbain dans les territoires ruraux qui ont été sélectionnés. Alors qu'elle est plutôt convoquée pour renforcer l'impact de politiques à finalité de régulation sociale et économique dans les territoires urbains. La mise en perspective de ces deux types de situations nous permettait donc à la fois d'élargir notre champ d'observation dans chacun des deux contextes, et de développer un certain nombre d'hypothèses concernant *la diversité des enjeux* que les politiques territoriales de développement durable sont susceptibles d'embrasser, et *les logiques de légitimation* que celles-ci sous-tendent quel que soit leur objet.

La seconde raison qui nous a conduit à mener de front l'analyse des deux types de terrains, ruraux et urbains, est liée au fait que les situations rurales et les situations urbaines étudiées dans chacun des contextes se trouvent de fait reliées par des systèmes de causalités complexes et qu'elles sont interdépendantes. En effet, le développement des zones de pauvreté à l'intérieur de Bangkok renvoie comme en écho au processus de désintégration sociale et économique qui continue de frapper les zones rurales du Nord-Est du Pays, même si le mouvement d'exode des populations vers Bangkok a commencé à marquer le pas à partir de la crise financière de 1997. Et il nous semblait intéressant d'établir un lien entre les stratégies mises en œuvre par l'Etat et les collectivités locales pour traiter les causes ces déplacements de populations à l'échelle du pays et tenter de fixer les populations rurales, et les démarches mises en œuvre dans la capitale pour favoriser le développement équilibré du territoire urbanisé.

De même, le phénomène d'ultra-valorisation des sites du Bassin d'Arcachon trouve-t-il son contrepoint dans les processus de relégation des populations les plus défavorisés dans certains secteurs dévalorisés de l'aire métropolitaine de Bordeaux tels que la ZUP des Hauts de Garonne. Sachant qu'une partie des habitants de la ZUP se trouvent exclus du marché immobilier des communes du bassin et s'y déplacent quotidiennement pour y travailler. Ici également, des dispositifs de régulation sociale et économique sont mis en œuvre de part et d'autre dans le cadre des politiques locales de développement durable, et il nous semblait pertinent d'analyser de quelle manière ceux-ci rentrent

potentiellement en résonance même s'ils ne découlent pas d'une politique territoriale globale orchestrée par une collectivité d'ordre supérieure.

De fait, la mise en perspective des dispositifs mis en œuvre sur des sites où les enjeux sont distincts mais interdépendants présentait selon nous une bonne opportunité pour apprécier les différentes échelles territoriales concernées par les problématiques de développement durable.

La méthode d'analyse

L'analyse en regards croisés des pratiques émergentes dans le domaine du développement durable a été réalisée sur la base d'échanges réguliers entre l'équipe PAVE de l'ENSAPBx, qui assurait le pilotage de la recherche comparative conduite dans le cadre du programme D2RT, et le laboratoire de recherche de la Faculté d'Architecture de l'Université Kasetsart. Celui-ci développe en effet depuis plusieurs années des recherches à caractère expérimental sur différents aspects du développement durable – dans le domaine de l'architecture, du paysage, et de *l'urban and environmental planning* -, en associant en fonction des besoins des chercheurs relevant d'autres champs disciplinaires au sein de l'Université (facultés de la pêche et de la forêt, faculté de droit,...).

L'équipe PAVE a mobilisé de façon permanente deux chercheurs confirmés : Guy Tapie, Docteur HDR en sociologie, et Claire Parin, architecte et docteur HDR en urbanisme et aménagement, celle-ci assurant le lien entre les deux équipes de recherche du côté français; et deux assistantes d'étude : Céline Malignon, urbaniste, et Fanny Gerbaud, doctorante à l'ENSAPBX. Elle a de plus associé de façon régulière des experts impliqués à titre professionnel dans les politiques de développement durable sur les territoire étudiés en France : Daniel Audrerie, Chargé de mission à la DIREN Aquitaine, Véronique Hidalgo, Directrice du Parc Ornithologique du Teich, et Catherine Chimitz, Architecte-Urbaniste de l'Etat chargée de la mise en œuvre des politiques de réhabilitation de l'habitat à la Mairie de Bordeaux. Sachant que l'ensemble de ces chercheurs et experts ont participé à des séminaires ou déplacements de recherche en Thaïlande, et aux séminaires et réunions de travail organisés en France.

Le laboratoire de recherche de la faculté d'architecture de l'Université de Kasetsart a quant à lui mobilisé de façon régulière plusieurs chercheurs confirmés qui ont participé aux séminaires organisés en France et en Thaïlande : Prof. Prasong Aiemanan, Honorary Professor for Ph.D .Program on Built Environment ; Dr. Wandee Pinijvarasin, Head of Department of Architecture ; Krisada Prasertsith, Division of Landscape Architecture ; Dr.Luke Yeung and Dr.Sinh Intrachooto, Division of Building Technology ; Thitiwud Chaisawadaree, Division of Urban and Environmental Planning ; sachant que le Dr. Eggarin Anukulyadhathon, dean de la faculté d'architecture et responsable du laboratoire, a assuré le lien continu entre les deux équipes côté thaïlandais.

La démarche qui a été mise en place comprend plusieurs phases. Une première phase, de janvier 2006 à décembre 2006, a été ponctuée par la présentation de la méthode de travail dans le cadre du séminaire national du programme D2RT de septembre 2006 . Une seconde phase, de janvier 2007 à septembre 2007, a débouché sur la rédaction d'un rapport intermédiaire de recherche. Une troisième phase, enfin, d'octobre 2007 à mai 2008, a permis de finaliser les résultats de recherche présentés dans ce rapport.

La première phase correspond à l'organisation d'un séminaire de recherche réunissant des chercheurs français et thaïlandais à Bordeaux (du 22 avril au 6mai 2006) et mise en place d'un cadre d'analyse sur le territoire du Bassin d'Arcachon. Le séminaire était l'occasion de présenter aux deux équipes réunies les politiques territoriales visant à la sauvegarde et à la valorisation de la ressource en eau sur le Bassin et de rencontrer les acteurs politiques, techniques et administratifs engagés dans ces démarches. Il s'agissait de susciter une première discussion entre les chercheurs concernant le mode d'appréhension des enjeux du développement durable et les dispositifs mis en œuvre pour y répondre, et de faire

émerger certaines contradictions patentes entre les objectifs d'aménagement et de développement touristique et la protection et la valorisation des ressources naturelles.

La complexité des systèmes d'action et la multiplicité des imbrications entre différents secteurs et différentes échelles d'intervention ont particulièrement retenu l'attention des chercheurs thaïlandais, de même que la performance des dispositifs d'assainissement mis en place de longue date sur le Bassin afin de garantir la qualité de l'eau. A noter que ce premier séminaire a permis à l'équipe française de caler une première grille d'analyse concernant le territoire du Bassin d'Arcachon, en s'orientant d'abord vers *une « archéologie » des procédures* prenant effet depuis plusieurs décennies sur ce territoire dans le but de sauvegarder et de valoriser la ressource en eau. Il apparaissait en effet important de mettre en évidence les moteurs de ces procédures, leurs logiques d'articulation, et la façon dont la notion de développement durable avait été progressivement intégrée dans les différentes démarches.

La seconde phase a été initiée par un séminaire itinérant en Thaïlande, à l'invitation de l'équipe de recherche thaïlandaise, qui comprend une visite de la région du lac de Nang Han au bord duquel se trouve implantée la ville de Sakon Nakhon et une incursion sur les sites littoraux touchés par le Tsunami dans le Sud-Est du pays. A Sakon Nakhon, nous avons été reçus avec nos correspondants chercheurs de l'Université de Bangkok par les responsables du campus de l'Université de Kasetsart implanté à proximité du lac. Différentes rencontres furent organisées avec les équipes de recherche locales, et avec des responsables techniques et politiques impliqués dans les politiques d'aménagement et de développement initiées dans la région. Une journée de travail particulièrement instructive s'est déroulée à dans le village de Baan Paen, en présence des chercheurs et des représentants de la communauté impliqués dans le programme expérimental en cours.

Comme dans le cadre du premier séminaire organisé en France, ce voyage fut l'occasion, pour les six chercheurs et praticiens français qui y participaient, de réagir aux démarches de développement durable présentées et commentées par les équipes thaïlandaises, et de prendre de visu la mesure des modes d'appropriation du territoire et des conditions de vie locale. Ce séminaire marquera une évolution importante au niveau du regard porté par les chercheurs français sur les enjeux des politiques territoriales dans le contexte thaïlandais et, par retour, dans le contexte français.

Les chercheurs français étaient en effet enclins à adopter, au départ, une posture d'expert pointant les « déficiences » du système thaïlandais au regard de l'organisation française. Ils étaient tout particulièrement frappés par l'absence de diagnostic environnemental global préalablement à la mise en place de projets à visée « écologique », et par les carences au niveau de l'application des documents d'urbanisme et les difficultés liées la pesanteur des logiques sectorielles de l'administration et du clientélisme politique. Toutefois, leur attention va se focaliser rapidement sur des questions très concrètes issues de la comparaison des terrains eux-mêmes. Comment se fait-il que le potentiel scientifique et technique très important que représente l'université sur le site de Sakon Nakhon se trouve sous-utilisé ou utilisé de façon marginale dans le cadre des projets locaux ? Comment se fait-il que les différents acteurs du développement local présents sur le terrain (administration locale et services déconcentrés de l'Etat, ONG, fondations royales, universités...) agissent de façon isolée et sans coordination apparente ? Comment se fait-il que les habitants des communautés rurales dont le niveau de développement économique et culturel semble très faible soient pris en compte comme des interlocuteurs incontournables dans le plan d'aménagement et les programmes de développement proposés par les universitaires alors que leur pouvoir de décision est apparemment très limité ?

Les réponses apportées par nos collègues thaïlandais nous ont amenés à mesurer le caractère engagé de l'intervention de nos partenaires universitaires, et à interroger plus avant les évolutions sociétales qui sous-tendent les politiques de développement rural en Thaïlande à l'heure actuelle, que les travaux de recherche réalisés par la Fondation

Heinrich Böll ont notamment contribué à éclairer. Ces recherches démontrent en particulier que les modèles de développement des territoires ruraux qui ont été mis en œuvre dans le pays parallèlement au développement économique très rapide des secteurs urbains à partir des années quatre-vingt sont le fait d'une technocratie centralisée dont l'éducation est décalée au regard la mentalité rurale. Cette élite étant notamment imprégnée de doctrines de planification étatique acquises dans des pays développés où les « écarts » culturels et économiques entre les différents segments de la population sont beaucoup moins importants ou du moins régulés par des systèmes de redistribution de diverses natures. En Thaïlande, et malgré les efforts très importants réalisés en zone rurales dans les domaines éducatifs et sanitaires notamment, il s'avère que les écarts de mentalité restent très importants entre ces différentes strates de la population et que les rouages locaux pouvant servir de relais émergent avec difficulté.

Les universitaires Thaïlandais impliqués dans les politiques de planification et de développement local insistent sur le fait que la mise en oeuvre de solutions de développement viables à long terme dépend d'une forme d'émancipation (ou d'« *empowerment* ») de la société locale, ce qui signifie que l'adaptation et la modernisation des modes de production agricole doit s'accompagner d'une évolution profonde des mentalités en milieu rural au regard des questions environnementales. Cette évolution passe notamment par la prise de conscience, par les communautés de base, que la préservation des équilibres écologiques est dépendante de la consommation modérée des ressources naturelles et de la façon dont sont maîtrisés les impacts du développement économique et touristique sur l'environnement.

Une telle prise de conscience nécessite un travail pédagogique de longue haleine, ainsi que l'affirme le Pr. Prasong qui fait autorité dans l'équipe des chercheurs et qui a assuré la responsabilité de très nombreuses missions de planification en milieu rural au cours e sa carrière. Il ne s'agit pas, pour les communautés rurales, de tourner le dos à toutes formes de modernisation et de se replier sur des modes de vie traditionnels – ce qui est de toute façon impossible -, mais de contribuer activement à la mise en œuvre d'un développement maîtrisé, soucieux des intérêts collectifs à long terme.

Cette remise en perspective des mécanismes du développement durable au regard de l'évolutions des représentations des acteurs du territoire aura une répercussion sur la façon dont nous aborderons l'analyse des politiques territoriales sur Sakon Nakhon, où la question de l'engagement des différents acteurs pour faire évoluer les représentations du territoire nous intéressera autant que l'efficacité des systèmes d'action déployés sur le territoire. A noter que cette question du « basculement » des mentalités nous interpellera en retour sur le cas d'Arcachon, ou nous tendrons dans la suite de la recherche à nous interroger sur la prise de conscience des enjeux du développement durable par le secteur privé, et plus généralement, sur l'évolution de la mentalité des habitants au regard des préoccupations d'ordre environnemental.

A noter que côté thaïlandais, les perspectives des chercheurs engagés dans les politiques de planification et de développement dans le secteur de Sakon Nakhon vont également être amenées à évoluer suite à nos échanges. La présentation des politiques de développement durable du Bassin d'Arcachon que nous réaliserons devant le staff des chercheurs de l'université Kasetsart de Sakon Nakhon suscitera une discussion particulièrement intéressante entre les responsables thaïlandais concernant la nécessité de mettre en place localement une coordination des différents niveaux et des différents secteurs impliqués par les enjeux du développement durable.

Il s'avère donc que les angles d'approche des politiques territoriales de développement durable – la question de la stratification et de la coordination des procédures côté français, et la question de la mise en œuvre des projets en lien avec l'évolution des mentalités en Thaïlande – ont provoqué à ce stade des *questionnements croisés*. C'est sur ces bases que la recherche s'est poursuivie sur les deux sites d'Arcachon et de Sakon Nakhon. Le séjour de Claire Parin à l'université Kasetsart au cours de l'été 2007 a notamment permis

d'approfondir les méthodes de réflexion et d'action des chercheurs universitaires thaïlandais en matière de planification territoriale sur le moyen et long terme, et d'analyser d'autres modes d'approche du développement durable en milieu rural et notamment celui pratiqué par une ONG très importante en Thaïlande qui met au centre du dispositif de développement l'empowerment économique des populations.

La troisième et dernière phase de recherche a correspondu à l'extension du champ des investigations aux deux sites urbains des Hauts de Garonne côté français, et des opérations de résorption de l'habitat insalubre pilotées par l'organisme CODI à Bangkok. Celle-ci a été alimentée par des présentations, des visites et des discussions dans le cadre d'un troisième séminaire réunissant l'équipe thaïlandaise et l'équipe française à Bordeaux en octobre 2007, ainsi que par un travail d'enquête et d'analyse réalisé à Bordeaux par Céline Malignon et par les entretiens réalisés par Fanny Gerbaud et Guy Tapie au cours de plusieurs séjours à l'Université Kasetsart pendant cette période. Le volet urbain de la recherche s'intéresse à des approches multi-sites et multi-thématiques visant à la requalification urbaine et au développement durable de secteurs a priori exclus du fonctionnement de la ville globale.

Sur la base de la méthodologie croisée utilisée dans les études de cas en milieu rural, les analyses en milieu urbain retracent l'évolution des politiques et les stades où celles-ci rentrent en résonance avec la notion de développement durable. Elles tendent à mettre en évidence les modalités de coordination des différents systèmes d'action, et le déplacement progressif des représentations du territoire – ou au contraire le blocage des positions et des rapports de force - qui prennent effet parallèlement à la mise en œuvre des politiques. L'on peut mesurer concrètement, sur les deux études de cas urbaines, de quelle manière les méthodes d'analyse croisée sont susceptibles d'enrichir le processus de recherche dans les deux contextes, et mieux cerner en quoi la mobilisation du concept de développement durable ouvre communément de nouveaux espaces de négociation et de médiation dans les contextes français et thaïlandais.

La révolution durable

La généralisation du développement durable n'est pas que le résultat de l'importance accordée à un thème porteur d'adhésion : certes il est devenu un support de marketing politique et économique, ce qui brouille sa signification, mais il est un puissant vecteur d'évolution des attitudes et des comportements des décideurs, des habitants, des citoyens, des consommateurs, des producteurs. Au niveau planétaire, il est une référence pour l'action territoriale, les politiques publiques qui s'y réfèrent, et les stratégies des multiples composantes des sociétés ; il est appréhendé comme vecteur de progrès pour les pays du Nord pour contrôler les effets pervers du développement économique sur l'environnement naturel, les éco-systèmes locaux et plantaires, et par les pays du Sud en faisant du développement « équilibré » socialement et écologiquement. Mais les uns et les autres ne sont pas confrontés avec la même intensité aux problèmes majeurs et connus qui relèvent du durable. Pour les pays émergents, ils sont d'une acuité exacerbée en raison de la pauvreté, des inégalités socio-économiques, des conséquences du développement industriel sur les individus et leur environnement (pollutions de l'eau, de l'air, pillage et destructions des ressources naturelles). Pour les pays occidentaux, c'est leur propre développement qui a engendré les maux que les politiques orientées vers le durable visent à résoudre.

Plus spécifiquement, posé comme un nouveau paradigme de la conception urbanistique, architecturale et constructive, il pénètre les intentions des gouvernants, des décideurs, et les compétences des experts de l'aménagement et de l'acte de bâtir. En déplaçant le point de vue vers de nouvelles échelles (le mondial) et temporalités (la nature, la planète), tous sont mis en demeure de revisiter leur stratégie. Si l'excitation des débuts engendre quantité de bonnes intentions, d'innovations et de mobilisations dynamiques qui se diffusent et font référence (souvent des pays du Sud sur les problématiques d'auto-développement ; des pays du Nord pour l'après post-industriel), des incertitudes

demeurent sur les modes de financements, la volonté des Etats et de la puissance publique à se saisir de ces questions aux échelles adéquates de décision, la nature de l'implication des acteurs privés, le passage à l'acte à des échelles significatives.

Le développement durable est un principe de légitimité et d'action qui devient un référentiel partagé et consensuel, ce qui conduit beaucoup à affirmer qu'il faisait du durable avant qu'il ne soit décrété cause planétaire : les défenseurs de la protection de l'environnement, de la participation des usagers ; les critiques de la dérive d'activités économiques polluantes ; les leaders de la contestation alter-mondialiste. Si en 2008 les hommes politiques se sont emparés d'une thématique médiatique, ils doivent aussi passer aux actes pour justifier leurs ambitions. En France, « Le Grenelle de l'environnement » a augmenté la pression comme il a pu initier quelques ardeurs nouvelles pour des raisons éthiques et stratégiques.

En raison d'une telle ambition œcuménique, comparer l'engagement de la France et de la Thaïlande est particulièrement stimulant. Son intérêt naît d'échanges de plus en plus intenses entre régions du monde et nations. Échanges qui dépendent fréquemment de liens historiques : souvent le substrat colonialiste confère des liens privilégiés toujours vivaces ou antagoniques faute d'une émancipation réussie et il en reste toujours des marques politiques, physiques, culturelles. Aujourd'hui, la problématique de l'échange s'opère dans d'autres conditions nommées mondialisation, globalisation voire « glocalisation ». L'échange se réalise autant sur le plan économique, géopolitique, culturel, que celui des savoirs et de la connaissance, permis par une expansion des moyens de communication abrogeant les distances. Notre propre expérience est aussi significative quand des universitaires, architectes, urbanistes, sociologues, enseignants chercheurs, exerçant dans des contextes différenciés, s'appuient sur la même formulation conceptuelle et politique, le développement durable, pour réorienter le contenu des politiques territoriales, les expertises qui les définissent et les formations qui y conduisent. Ainsi nos collègues thaïlandais viennent puiser dans la situation française quelques cas exemplaires sur la protection de l'environnement ou l'importance de la planification pour impulser et contrôler la destination de territoires, et nous-même sommes intéressés par des expériences d'auto-développement à des échelles (le quartier) que les politiques publiques françaises cherchent à réinstaller pour intégrer la participation des populations. Certes, les cas analysés en France et en Thaïlande s'avèrent réduits dans l'espace et dans le temps ; avec eux nous accédons à la dynamique générale qui leur donne sens.

Si les deux pays ont une superficie et un nombre d'habitants équivalents (550 000 kilomètres carrés ; 65 millions d'habitants), l'un est moderne et démocratique, l'autre émergent et encore hésitant sur son régime politique avec une forte inclination pour la monarchie et les militaires. L'un est riche (PIB en 2005 de 2113 milliards de \$ contre 176 pour la Thaïlande), développé, au rayonnement mondial reconnu (même s'il est courant d'affirmer le déclin de l'influence française), l'autre en transition économique, faisant sa place dans un contexte régional dominé par de puissants concurrents (Chine, Inde, Japon). L'un comporte les caractéristiques des sociétés individualistes hyperdéveloppées, l'autre est encore empreint de référents d'organisation traditionnelle mais de plus en plus soucieux d'hypermodernité. L'un est surtout catholique, l'autre a une très forte majorité Bouddhiste. L'un a un climat tempéré, l'autre tropical ! L'un est essentiellement urbain, l'autre conserve une population rurale majoritaire. Les indicateurs de richesse montrent aussi de profondes différences au profit de la France sauf concernant le taux de croissance ou encore la mesure de l'empreinte écologique ou du taux d'émissions de CO₂ par habitant, deux fois plus élevé en France qu'en Thaïlande et ceci malgré les légendaires embouteillages de Bangkok. En l'an 2000, l'empreinte écologique¹ d'un Thaïlandais était de 1,53 hectares alors que celui d'un Français était de 5,26 hectares (et celle d'un habitant des Etats-Unis de 10). Du côté Thaïlandais, les chiffres semblent optimistes dans le traitement de certaines pollutions. Ainsi les déchets domestiques, l'assainissement (eau

¹ Définition Exprimée en hectares, par année et par personne ou nation, l'empreinte écologique est la portion de la terre vivante nécessaire pour assurer notre subsistance (alimentation, logement, transport) et absorber les déchets que nous produisons.

potable, eaux usées), l'infrastructure en transports en communs (métro, tramways pour les grandes villes), l'industrie (l'aquaculture, le tourisme aussi) génèrent des problèmes environnementaux et sanitaires tout comme l'exploitation de matières premières (la forêt) épuise le capital du pays. Aujourd'hui, à Bangkok, l'on recense plus de 900 bidonvilles et le confort de l'habitat n'est pas l'égal de ce que l'on observe dans les pays européens. Les problèmes sont assez similaires, avec une intensité moindre, dans la campagne thaïlandaise avec de faibles moyens financiers pour les traiter.

La comparaison² n'est pas exempte de jugements de valeur sur le « meilleur système » ou sur les performances des politiques publiques. Au-delà de l'anthropocentrisme, la réalité montre néanmoins des attitudes différentes produites par des variations socio-économique, culturelle et politiques. La « supériorité » de pays s'explique souvent par des niveaux de développement élevés, des systèmes sociopolitiques et des politiques publiques protectrices et coercitives mais aussi par des méthodes et des organisations assez sophistiquées dans ce domaine. Il est tentant ainsi de faire la liste de ce qui ne marche pas d'un côté et ce qui marche de l'autre, comparaison éclairante sur de nombreux aspects de la production urbaine, territoriale et environnementale. Mais la justification de la part des pays émergents d'avoir aussi un droit au développement « comme l'ont eu les pays occidentaux », ne les exonère pas de subir à termes les effets d'une croissance économique et industrielle porteuses de dégradations de l'environnement : l'insertion dans des économies capitalistes doit se payer à crédits tout en profitant à une ou deux générations. Constatons que ce sont les pays occidentaux qui ont à faire davantage d'efforts : ils produisent davantage de pollution malgré toutes les politiques normatives. Il ne s'agit pas « de mieux consommer mais de moins consommer » au prix d'une révision des modes de vie et d'aller contre l'opinion publique. De plus les uns feraient du « bon » développement durable, parce qu'ils en ont les moyens économiques, sociaux, politiques, et les autres seraient les élèves prometteurs, mais qui doivent faire face à des problèmes disproportionnés par rapport aux moyens dont ils disposent. Il ne faudrait pas non plus faire preuve d'angélisme vis-à-vis du développement thaï, de ses ressorts (exploitation de l'environnement et des populations) et de ses effets (accroissement des inégalités sociales par exemple).

Au final, si l'on met en regard la France et la Thaïlande, on ne peut s'empêcher de remarquer que l'un est « plus en avance » sur de nombreuses questions (la protection de l'environnement, la définition de politiques publiques, la capacité à les contrôler et à les évaluer) alors que l'autre a des marges de progression importantes, par exemple sur les politiques de transport public à Bangkok.

Le substrat singulier de chaque contexte est essentiel à appréhender car il détermine le sens à donner à l'action des protagonistes quand ils se lancent dans des politiques qui mettent au cœur de leurs objectifs et méthodes le développement durable ou ce qui semble s'en approcher. La difficulté est là, restituer la singularité de chaque cas et les dynamiques plus générales, économiques, culturelles, sociales, politiques, qui les expliquent. Une autre difficulté à la fois si banale et si souvent mise en exergue tient à la langue qui incorpore l'histoire de chacun des pays. L'emploi des mêmes mots (français ou anglais suivant les interlocuteurs), commodes pour communiquer, est issu du partage d'une culture technique, professionnelle, scientifique, et de l'influence dans ces régions des organismes internationaux qui passent au prisme de leurs catégories de pensées et de financement les demandes et les singularités de chaque pays. Mais ils ne reflètent qu'imparfaitement la manière thaïlandaise d'appréhender les processus qui nous intéressent.

2 La comparaison internationale est ancienne et relativement fréquente. « Les récits de voyages », exotiques souvent, et de façon plus sérieuse la mise en perspective des modes de gouvernement, des sociétés, datent au moins du XVIII^e siècle pour montrer la suprématie d'un système politique sur l'autre, pour explorer les contrées inconnues, pour juger d'autres civilisations, pour caractériser les sociétés industrielles et démocratiques. L'effet de décentration est manifeste et conduit à mesurer sa propre singularité à l'aune de celle des autres. Aujourd'hui un tel principe demeure intact et opératoire dès lors que l'on se situe dans une optique exploratoire ce qui est notre cas.

La spécificité du développement durable est d'avoir très rapidement eu un succès planétaire en interrogeant les mécanismes de gouvernance mondiale sur des sujets d'abord abordés de façon marginale puis réintégrés au cœur du capitalisme et des politiques économiques. L'installation de la Chine sur la scène capitaliste mondiale, l'Inde dans une moindre mesure, n'y est pas étrangère car leur avènement économique et politique puise dans les ressources naturelles qui intéressent tout le monde (le pétrole notamment). L'on saisiit mieux probablement ainsi l'étendue du désastre écologique planétaire à venir quand ces pays seront au même niveau de production et de consommation que les pays occidentaux. Pour préserver ses positions avantageuses, l'occident cherche à ranger à ses arguments d'autres régions du monde.

Les organisations internationales gouvernementales et alter-mondialistes ont diffusé et popularisé le concept et maintenu le cap au travers de quelques conférences emblématiques et de travaux plus réguliers depuis 15 ans. Les Etats s'engagent aussi avec des différences de volonté et d'intensité, les uns convaincus depuis presque trente ans comme les Pays-bas, d'autres convertis depuis moins de temps comme la France, d'autres encore dans des postures contrastées comme les Etats-Unis voire la Chine. Les collectivités territoriales et les principaux décideurs directement en prises avec les lieux de vie des populations affichent de plus en plus la « durabilité » dans leurs priorités politiques et budgétaires et s'organisent en conséquence (pôles, directions, services, recrutements du personnel). Les entreprises privées nationales et internationales affirment, dans les pays occidentaux et en voie de développement, défendre une façon de produire et de vendre soucieuses, selon elles, du bien être de la planète et du futur (pays à la fois réservoir de clientèles, de producteurs). Les associations sont aussi des acteurs majeurs ; certaines très marquées par la volonté écologique et pour d'autres fondées sur la défense et la promotion de droits (l'équité) et des devoirs humains. À la fin des années 1980, le développement durable, initié par le rapport Bruntland, s'impose lors du sommet de la terre à Rio de Janeiro en 1992. Sa particularité est d'avoir été d'abord défini dans ses grands principes, ses méthodes et sa mise en œuvre à l'échelle mondiale pour trouver ensuite des échos plus ou moins favorables suivant les pays. De nombreux échanges (économiques, culturels, scientifiques, technologiques) entre régions du monde et entre pays alimentent des approches métissées notamment pour des pays émergents soucieux à la fois de modernité, empruntant des modèles d'action voire de vie, de progrès économiques et de conservation de leur identité.

Sur le durable, une conscience globale et partagée se consolide sans supprimer les conflits d'intérêts et politiques, les controverses scientifiques dans de multiples domaines (l'environnement, l'économie, la gouvernance politique), les débats professionnels et techniques. Le développement durable offre à la fois de nouvelles ambitions pour les sociétés contemporaines et incite aussi à réviser quelques-uns de ses axiomes centraux. Il conduit (ou doit conduire) à des transformations quelquefois radicales dans la façon de planifier et de concevoir les politiques publiques qui touchent au territoire et à l'espace. Les décisions qui fondent les opérations ou les projets sont donc affectées par l'éthique et les nécessités formulées dans le cadre de nouvelles perspectives.

Dans une première partie, nous dégagons quelques caractéristiques contextuelles pour resituer globalement les systèmes d'actions et de pensée Thaïlandais. Dans une deuxième, nous présentons les deux études de cas relevant de problématiques environnementales (Arcachon, Sakon akon), dans la troisième des études de cas plus urbaines et sociales (Hauts de Garonne à Bordeaux, rénovation de communautés à Bangkok). Nous concluons par une mise en perspective de quelques résultats et de notre méthode.

**LA THAÏLANDE, QUEL DURABLE ? AVEC
QUI ? APPROCHE CONTEXTUELLE**

La société thaïe et le durable

Une approche vertueuse : afficher des valeurs

Nombreux sont ceux qui pensent et qui affirment que le développement durable s'affiche dans quelques grands textes au travers de principes formulés par les autorités politiques (l'Etat), morales (la royauté), traditionnelles (les communautés) et académiques (universités). En ce sens la Thaïlande a très tôt nommé ses ambitions, avec conviction, si bien qu'elle peut en être en partie l'ambassadeur³.

Au moins depuis 15 ans Bangkok accueille de grandes conférences internationales qui abordent directement le durable par l'environnement ou souvent « le social ». L'on peut y lire une stratégie pour se positionner à l'échelon régional et international, pour capter ainsi une partie des ressources cognitives et financières, internationales, dont l'octroi est soumis à l'engagement des pays vers de telles perspectives. L'objectif est d'acquiescer une légitimité au niveau mondial pour dynamiser le développement économique sans pour autant renier, comme dans beaucoup de cas, son histoire et identité. Comme pour de nombreux pays, il y a de la sincérité et de la stratégie, devenir un centre de conférences, rentabiliser ainsi les équipements d'accueil et accroître son influence régionale.

La diversité des contenus donne une base élargie au développement durable. En 2001, la conférence sur les « Biotechnologies modernes, nouveaux aliments et nouvelles cultures : enjeux pour la science, la sécurité et la société » s'inscrit dans cette logique. Une grande partie des 14 réunions intergouvernementales du conseil économique et social des nations unies a eu lieu en 2002 à Bangkok : toutes sont liées au développement durable. L'Union Internationale pour la Conservation de la Nature a tenu à Bangkok son troisième congrès quadriennal (2004), « People and nature, only one world » (les peuples et la nature, un seul monde). Cette « grande structure officielle de l'écologie environnementaliste » a articulé la question de la nature et celle du social. Une conférence des médias du Mékong (2004) a été co-organisée par l'UNESCO, le World Wide Fund For Nature (WWF) de Thaïlande, et la World Conservation Union (IUCN), avec des contributions substantielles pour une réflexion approfondie sur ce bassin hydrologique et les dimensions qui conditionnent son devenir (écologique, social, économique, politique, culturel). Le problème n'est pas seulement local et national, il est aussi régional : la géographie reprend des droits sur le politique.

En 2005, la sixième conférence mondiale sur la promotion de la santé, a été co-organisée par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et le Ministère thaïlandais de la Santé publique. Ils ont adopté la Charte de Bangkok pour la promotion de la santé qui définit les principaux enjeux à traiter et les actions et engagements nécessaires pour s'occuper des déterminants de la santé dans un monde globalisé, en faisant appel aux nombreux acteurs et parties intéressés. Dans les pays émergents où les inégalités sociales et économiques sont accentuées, les systèmes de protection sociale quasiment absents, la santé s'avère être une dimension fondamentale de la durabilité par ses liens avec l'environnement du cadre bâti qui la conditionne. La charte (2006) « nous engage à donner la priorité la plus élevée dans les budgets nationaux, les approches sectorielles et les stratégies de réduction de la pauvreté à un élargissement de l'accès à l'ensemble des services et produits en matière de santé en matière de reproduction. »

³ « La Thaïlande est la moins urbanisée et la pauvreté urbaine y est moins prononcée qu'aux Philippines ou en Indonésie. Les villes sont en général bien alimentées en eau mais les déchets industriels, la pollution, la structure agraire et l'accès aux services posent de graves problèmes. Bien que le but du développement durable figure en bonne place dans les politiques économiques et sociales de la Thaïlande, et malgré quelques progrès réalisés dans le secteur de l'environnement, on ne constate guère de changement au niveau local. » Adrian Atkinson, Promoting Sustainable Human Development in Cities in the South : A Southeast Asian Perspective.

En 2007, une réunion plus spécialisée, organisée par l'ONU, soulève le problème de la pollution au mercure, dont le responsable affirme que « les gouvernements doivent accélérer leurs efforts pour réaliser un accord international sur le mercure, le métal toxique lourd » en insistant sur la pollution environnementale et sur les conséquences sanitaires. La treizième Conférence des Parties de la CITES, en 2007, se tient pour la première fois dans un pays d'Asie du sud-est, région fortement impliquée dans le commerce international des espèces sauvages. Selon le WWF, l'organisation mondiale de protection de la nature, la surexploitation et le commerce incontrôlés des espèces sauvages dévastent les forêts, les rivières et les mers du continent asiatique ; trois espèces seraient concernées.

En mai, les experts du GIEC, récemment nobélisés, présentent à Bangkok leur « Bilan 2007 des changements climatiques : mesures d'atténuation » : « *les experts ont conclu que l'essentiel du réchauffement climatique était « très vraisemblablement dû » aux émissions humaines de gaz à effet de serre, avec une probabilité désormais fixée à 90 %. Leur rapport a par ailleurs donné des prévisions inquiétantes pour 2100: selon les scénarios, la température moyenne à la surface du globe devrait s'élever entre 1,1 et 6,4°C. Les précipitations augmenteraient dans les hautes latitudes et baisseraient dans les zones subtropicales. Les canicules et vagues de chaleur continueront à être plus fréquentes avec des sécheresses plus longues et plus intenses en zones tropicales et subtropicales. Les cyclones tropicaux seront quant à eux plus intenses mais pas forcément plus nombreux. Enfin, le rapport prévoit une élévation du niveau des océans comprise entre 0,18 et 0,59 mètres.* ». C'est un signe notamment pour un pays soumis à des possibles inondations, notamment Bangkok. Déjà, la déforestation des rivages de mangroves a déstabilisé certaines côtes : l'une de raisons en est l'élevage intensif de la crevette.

La Thaïlande a signé quasiment les mêmes accords internationaux que les pays occidentaux relatifs au développement durable : sur la biodiversité, le réchauffement climatique (protocole de Kyoto), la désertification, les espèces menacées, les déchets toxiques, la vie et lois marines, la protection de la couche d'ozone, (Tropical Timber 83 et 94). Elle a aussi pris des mesures pour protéger les espaces naturels sensibles (12 % du sol) et reprend à son compte les grands principes, les affichant dans la législation et les règlements. En 1997, le gouvernement a produit un agenda 21 nommé « Natural Resource Aspects of Sustainable Development in Thailand » qui décline par ordre alphabétique tous les thèmes sur lequel peut agir le pays, de l'agriculture aux déchets en passant par des thèmes comme la biodiversité. L'essentiel des intentions et des actions programmées porte sur l'agriculture, l'atmosphère, l'énergie, la forêt. En 2002, au sommet de Johannesburg, la Thaïlande définit un « Country profile » qui repose sur les 40 chapitres d'un agenda 21 et qui fournit l'état des lieux du pays et ses intentions. Elle a fait une telle démarche avant « le Grenelle de l'environnement français » (2007).

Dans la nouvelle constitution du pays, un chapitre est consacré à la protection de l'environnement et à la participation des habitants : « *Toute la communauté doit protéger ses lieux, l'environnement et les ressources naturelles, et les utiliser de façon saine pour les futures générations. Tout projet doit être déclaré au public et faire l'objet d'une concertation avant de valider le projet* ». De même la planification urbaine doit tenir compte de ces éléments : « *Le schéma directeur et le développement doivent être fait pour sauvegarder l'environnement et les ressources naturelles en priorité.* ». D'autres articles de la constitution prévoient la mobilisation des premiers intéressés : « *la ville doit promouvoir la participation pour le développement, surtout concernant le site, l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles* » (article 6) ; la protection de la « qualité des lieux » de façon durable au bénéfice de la population et de la communauté locale (article 7) ; le contrôle des pollutions qui endommagent la santé, la sécurité et la vie de la population (article 8). Les communes doivent indemniser l'Etat si elles sont responsables d'une pollution ou de dégâts écologiques.

Actuellement le « Self Assessment Report » doit faire état des résultats concernant l'achèvement d'une mission concernant ces articles. Chaque département du gouvernement, chaque province, chaque institution publique doit montrer qu'il tient les objectifs affichés : « *Actuellement, chaque ville, chaque gouvernement (et même nous en tant qu'université) doit répondre au SAR, c'est-à-dire diminuer les polluants, vérifier la*

qualité de l'eau, remédier aux épidémies, sur un budget de trois ans. C'est le SAR qui va déterminer si la ville a trouvé des solutions, si elle a rempli le contrat. L'évaluation est faite annuellement par le gouvernement central, et il y a un formulaire d'évaluation (bilan atteint avec très grand succès, avec succès, bilan négatif) qui contraint la communauté à justifier la raison de son bilan s'il est négatif. Si après des analyses, la commune par exemple, constate des résultats faibles en matière d'environnement, c'est à elle de trouver la cause, les solutions et de monter le projet pour demander les subventions à l'Etat de manière à répondre à l'article de la constitution en question. Le gouvernement accorde un plus grand budget à la ville ou le diminue si elle n'a pas obtenu de résultats positifs ». C'est un système de récompense financière et ainsi, l'Université de Kasetsart « doit remplir le SAR. Au-dessus de 80% c'est positif, si c'est en dessous (parce qu'on est défaillant pour telle ou telle chose), au lieu d'avoir 100% du budget on en aura peut-être 80% l'année suivante. Ça encourage les gens à accomplir leur mission ».

Des initiatives spectaculaires ont été récemment prises. Ainsi il a été demandé d'éteindre les lumières de Bangkok pendant 15 minutes en Juillet 2007 pour sensibiliser aux effets du réchauffement climatique et à l'épineuse incertitude énergétique. L'initiative a eu un inégal succès puisque de nombreux centres commerciaux n'ont pas répondu à l'appel et ont gardé allumer l'incroyable profusion d'enseignes lumineuses y compris au moment de Noël au pays du Bouddhisme

Le roi a aussi exigé que l'on introduise dans le diesel 5 % d'huile de palme pour économiser une énergie de plus en plus rare et chère en acceptant les inconvénients d'une odeur entêtante d'huile brûlée. Il a aussi promu de nombreuses autres actions qui ont un écho chez ceux pour qui le développement durable doit être une priorité technique et éthique : *« On est sur la bonne voie. Le développement durable se diffuse dans les petits projets, dans les villes et petits villages. J'ai vu beaucoup de petits villages dont les projets appliquent des méthodes de protection de la nature ou du développement durable. Notre roi a lancé une méthode de « 30/ 30/ 30/10 » : 30% de terre pour l'agriculture, 30% pour les espaces verts, 30% pour la rétention d'eau et 10% pour les habitations. Si l'on veut cultiver des fruits, préserver la nature le sol et l'eau et utiliser une faible partie du terrain pour les habitations, on peut rester un pays majoritairement agricole, si c'est pratiqué partout. Un programme à la TV montre des villages qui pratiquent ce système et on constate que chaque semaine leur nombre augmente. On va arriver à un moment où on n'aura plus d'énergie, il n'y aura plus de pétrole, donc il faudra vivre avec la nature. A ce moment-là, il faut déjà penser à maîtriser, à sauver la nature. »* (Universitaire, urbaniste, thaï).

De nombreuses initiatives locales, originales, associent économie, social et environnement, comme celle présentée par l'autorité politique en charge de Bangkok (BMA). Un canal creusé par les chemins de fer thaï et le lac qui s'était formé en 1931 recevaient les eaux des inondations et les eaux usées. L'on y déversait aussi les lubrifiants, produits issus de l'exploitation des chemins de fer. Peu à peu le lac a été surchargé des déchets et des eaux usées des 700 habitants du bidonville qui s'était installé à proximité. Le roi a fait travailler plusieurs agences pour trouver une solution à la pollution du Lac en utilisant les filtres naturels et en particulier la jacinthe d'eau qui retient les métaux, filtre les polluants et se nourrit de dioxyde de carbone. Sa capacité de filtration est efficace pendant 7 semaines puis elle produit du gaz, et empêche le passage de la lumière et la vie des organismes. Les habitants enlèvent les anciennes et replantent. La construction de l'Express Big Way a mis dans l'ombre le canal, ce qui a limité l'action des jacinthes faute d'une lumière suffisante. Le roi a alors inventé « le moulin à eau » pour oxygéner le canal et les rivières. Le BMA et le Chai Patana (fondation créée par une habitante du plus grand bidonville de Bangkok) ont financé le projet. Plus tard le modèle a été utilisé pour traiter des canaux et lacs de Bangkok et être étendu au pays. C'est une coopération réussie autour d'un projet légitimé par l'action royale, mais de très nombreux experts remarquent sa faible retombée sur les politiques publiques actuelles car en contradiction avec des intérêts économiques et l'individualisme de la société thaïe.

« Small is beautiful » : l'exemple à suivre viendrait donc plutôt de la campagne, de communautés civiles, comme celle qui s'est transformée en une sorte de supermarché

« vert » pour produire sans pesticides : *« L'Agenda 21 sert à collecter les savoirs des gens, les anciens et les jeunes. Dans les universités de province, ils font des plans pour développer les communautés et les zones rurales. Ils agissent au niveau social, économique et environnemental, et tentent de travailler ensemble, pour avoir des liens avec les gens. Une bonne organisation peut aider pour un développement durable. Ils tentent de ne pas utiliser de produits chimiques dans les fermes, encouragent une économie autosuffisante, proposent aussi des espaces de vente pour que la communauté puisse tirer des bénéfices économiques (...) À Bangkok, il y a aussi des forums et des conférences de philosophes, de personnalités qui ont de bonnes pratiques au niveau environnemental. Ils ont un savoir et le diffusent pour parler d'une vie plus durable (...) Mais c'est une ville tellement grande ! Les conférences du BMA ou d'autres organisations ne couvrent pas toutes les cibles, ni toutes les populations. Quand elles sont faites par le BMA, le public (citoyens) peut venir, mais la durabilité doit montrer le partage des savoirs. » (E. urbaniste)*

La campagne est perçue plus réceptive car plus à l'écoute des rythmes de la nature mais peut être aussi plus dépendante, plus soumise diraient certains, pour améliorer les conditions de subsistance des habitants : *« Les gens dans les communes rurales ont déjà un lien plus étroit avec la nature, ils en dépendent au quotidien. Leur vie est dès le départ plus durable. Dans les campagnes, la situation est plus flexible. ils ont plus de marge pour se développer de façon durable : plus d'espace, plus de terres et de ressources naturelles, plus d'opportunités (tout est à faire, il y a moins de conflits que dans les milieux urbains très denses). » (E. Passinee).* Si des populations sont incitées par le gouvernement et par les experts pour faire du tourisme durable, beaucoup seraient aussi sensibles aux sirènes de la modernité représentées ici par un type d'habitat : *« Certaines communes du nord, ont des maisons en bambou tout en abritant des panneaux solaires sur le toit... Ils conservent leur mode de vie en intégrant la technologie, c'est très bien ! D'autres tentent de se construire une maison en dur, comme en ville, pour montrer leur meilleur niveau de vie. Même dans la montagne, les tribus changent, ils travaillent en ville et reviennent différents : ils veulent des maisons de ville, en dur. » (E. passinee).* L'attrait du confort, l'envie de consommer, feraient ainsi oublier les qualités « d'un mode de vie déjà équilibré » surtout pour les jeunes générations. Mais le « dur » n'est-il pas ici une représentation du durable ?

Bangkok, vers un futur durable ?

Bangkok est une vaste plateforme d'échanges internationaux, distribuant les biens dans l'Asie du Sud-est et les personnes comme le montre l'impressionnant aéroport récemment construit à 50 kilomètres du centre. En 1993, la capitale représentait 42% du PNB, les cinq provinces adjacentes formaient 12% et le reste du pays moins de la moitié du PNB global. Si cette proportion s'est un peu rééquilibrée par la croissance des autres villes du pays, Bangkok s'affirme comme le lieu majeur de la richesse nationale. Les administrations, les grandes entreprises, possèdent leur siège dans la ville. Les enjeux fonciers y sont logiquement les plus forts. Les tours de logement, de bureaux, les grands hôtels, les grands centres commerciaux, composent une partie du centre ville.

Spatialement la nature et les espaces urbanisés sont souvent entremêlés dès lors que l'on s'éloigne de l'hypercentre : *« les banlieues de la capitale sont moins soumises à l'ordonnance étatique. Elles poussent follement, livrées à l'arbitraire de la spéculation immobilière, à l'occupation sauvage des sols, toujours en avance sur l'urbanisme, toujours en retard sur l'eau, le gaz et l'électricité, parsemée de nouveaux villages au luxe californien, entrelacée de presque bidonvilles dans la poussière d'une voirie en devenir et dans le désordre des travaux éparpillés et des ordures oubliées. Bangkok est une vraie ville, vivante, diverse jusqu'aux contraires, infiniment active, un moloch aussi qui engloutit sans cesse les vergers, les rivières et les rizières dans une course qui annonce des mégapoles du monde et la digestion définitive de sa Venise. »⁴.* Certains éléments conservent une vivacité temporelle et culturelle bien plus fortes que ne l'impose la

⁴ Menues chroniques d'un séjour en Thaïlande (1989/1992), Michel Deverge.

modernité économique: l'eau par exemple comme référent majeur, les vergers aussi certes de plus en plus contraints par l'urbanisation, ou tous les espaces naturels interstitiels ; l'architecture aussi, souvent d'une hauteur limitée, qui s'étend largement vers l'extérieur. Le brassage des populations y est important puisqu'il s'y côtoie les étrangers, les touristes, les migrants intérieurs et les nouvelles classes moyennes aisées, les employés temporaires souvent pauvres : l'activité incessante de la capitale a généré une proximité de tous les instants largement acceptée par la société. Sur le plan environnemental, Bangkok focalise l'attention car la mégapole Thaïlandaise est décrite comme très polluée : pollution émise par les voitures, par les systèmes de climatisation des immeubles, des lieux de travail, de consommation ; pollutions industrielles car bassin d'activités très important.

Les infrastructures de transports

Pour relier les pôles dynamiques de la capitale, des routes à plusieurs niveaux furent construites afin de fluidifier les légendaires embouteillages. Celles qui sont au niveau du sol, sont aujourd'hui surmontées de deux ou trois autres voies : les autoroutes urbaines au sommet sont payantes. Elles connectent les principaux points d'échanges et de pouvoir entre eux. Ces voies sont complétées par des transports en commun en nombre limités : le métro souterrain (première ligne inaugurée en 2004) et le Skytrain, sont plutôt chers en comparaison avec les bus plus lents et soumis aux embouteillages. Une ligne de métro aérien doit être terminée pour relier l'aéroport au centre, distant de 50 kilomètre. Les réseaux le plus souvent superposés pour conserver un maximum de terrains constructibles prennent néanmoins un espace considérable. Ils ont été installés à la place des canaux puis sur des terrains moins protégés, comme ceux des communautés. Les infrastructures publiques coupent parfois en deux des bidonvilles, des bâtiments.

La façon de concevoir les infrastructures est significative de la manière de penser le devenir de la métropole. L'on superpose les autoroutes, jusqu'à quatre niveaux sur la route conduisant au nouvel aéroport, geste technique spectaculaire ; la ligne de skytrain qui le relie au centre a pris du retard et ne sera en service en 2009 alors que l'aéroport est en service depuis 2007. Les décisions d'extensions du métro et du Skytrain ont été remises en cause faute d'une coopération entre le gouvernement central et le gouvernement local, chacun ayant des vues différentes sur la localisation des lignes. Les difficultés résultent aussi de leur opposition politique, les uns représentant la « campagne », les autres (BMA) les classes urbaines. Les conseils de « sa majesté le roi » vont dans le sens du « tout automobile ». Pour rendre plus aisée la circulation de tous, une étude de faisabilité est engagée pour la construction et l'extension d'un pont existant et inclure 14 voies. Un pont parallèle devrait aussi fluidifier le trafic automobile.

Le mode de vie Thaïlandais dans les régions urbaines est aussi un frein moins spectaculaire mais bien réel et profond. La voiture représente un accès à la modernité économique et reflète une forme d'ascension sociale pour tous ceux qui il y a encore quelques années n'auraient pas pu en acheter une. Les plus pauvres n'hésitent pas à s'endetter pour acquérir le prix d'un rêve. Dans le cadre d'une économie pratiquement de subsistance pour certains groupes, la voiture est aussi un outil de travail pour les nombreux commerçants qui exploitent de petites boutiques ou les commerces de la rue : elle tend à devenir un lieu de vie dès lors que l'on achète de beaux modèles de voitures japonaises ou même pour les plus précaires car tout s'y trouve. C'est le cas des « marchands ambulants qui possèdent un pick-up » et qui commercialisent les denrées alimentaires du quotidien, entre marchés de gros, campagne, et aires résidentielles. L'insuffisance des transports en commun ou leur mauvais fonctionnement (bus principalement, souvent coincés dans la circulation à cause des embouteillages) rend la voiture concurrentielle pour se déplacer dans une ville qui s'étale de plus en plus. Les taxis très nombreux pallient les transports en commun et génèrent une activité particulièrement importante nourrissant une partie du peuple. Pour les classes moyennes et supérieures, la voiture, souvent une grosse cylindrée, est un signe d'appartenance et ressentie comme une nécessité puisque l'on y passe beaucoup de temps. De plus les urbains, pour qui la circulation est devenue problématique et source d'inefficacité économique, n'ont pas hésité

à investir dans deux logements, l'un à Bangkok pour la semaine, l'autre aux frontières de la ville (« urban edge ») pour le week-end et profiter de la campagne. L'un des effets pervers est l'augmentation du besoin de la voiture qui renforce les embouteillages aux sorties ou entrées de la ville. La construction accrue de lotissements à la périphérie, « villages de vacances » pour certains, semble en progression.

Au regard de la croissance des infrastructures, il est reproché l'absence d'une vision : « *Le masterplan physique considère les infrastructures, il pense aux besoins des gens en termes de déplacements, mais il faut voir pour le futur, et considérer les voies de transport public en fonction des lieux de travail et de vie qu'on résout surtout les crises immédiates aujourd'hui.* » (E. Urbaniste). Pour une refonte de la structure urbaine, l'ambition politique manquerait crûment. Ce n'est pas faute de savoirs, ni de compétences mais davantage une raison stratégique-politique. L'association nationale des urbanistes pousse l'idée d'une ville compacte, d'une ville verte, de la création de satellites, polarités urbaines autonomes, mais bien qu'envisagées voire préfigurées, cela reste encore en projet.

Un audit de la banque mondiale en 1997 remarquait les progrès accomplis pour les infrastructures routières notamment dans les campagnes et les liaisons intervilles, elles insistaient aussi sur l'échec pour trouver une solution à la congestion des villes, de Bangkok en particulier, portée par une des plus importantes croissances de l'Asie entre 1983 et 1997. La Banque insistait sur la nécessité « *de focaliser davantage sa coopération avec la Thaïlande sur l'action des pouvoirs publics afin de promouvoir la mise en place de politiques appropriées et d'un bon cadre institutionnel pour le secteur des transports.* » (1997). En d'autres termes, selon la Banque, l'effort doit porter sur la formalisation d'un partenariat clair, d'éviter les chevauchements institutionnels, et de s'engager dans la définition de dispositifs décisionnels plus performants.

L'inscription dans la société Thai de l'importance par exemple de l'automobile s'applique aussi à la façon dont on peut interpréter le stockage, le ramassage et le tri chaîne qui semblent poser problème : les poubelles dégorgeant, les déchets s'amoncellent dans tout espace interstitiel, le tri n'est pas fait et les tentatives faites ont échoué pour l'instant. Pourtant, avant que les camions bennes ne prennent possession des lieux, voire au moment du ramassage, certains viennent les trier (bouteilles plastiques, papier, verre) pour les recycler dans la production quotidienne et commerciale. Des « récupérateurs ambulants avec camionnette » qui « *ne sont pas tout à fait des marchands comme les autres car ils ne vendent rien mais rachètent à bas prix tout ce qui est destiné à être jeté : ferrailles, vieux journaux, appareils électro-ménagers défectueux, meubles détériorés, pour le revendre aux entreprises de recyclage* ». ⁵ Une économie informelle s'est constituée qui fait vivre probablement une part non négligeable de la population.

Les bidonvilles, entre stigmatisme et tradition

Les stigmatés de la pauvreté endémique restent les bidonvilles même si une grande partie de ceux qui y vivent s'insère dans une dynamique économique qui leur permet de subvenir à leurs besoins quotidiens. Il y a une réelle différence entre les bidonvilles issus d'une tradition séculaire, fédérés par l'appartenance communautaire, dont les habitants sont capables de revendiquer, de faire pression et de négocier avec les autorités pour préserver leur cadre de vie voire l'améliorer, et les habitants, qui occupent les espaces interstitiels de la ville (sous les ponts d'autoroutes, proches des grands chantiers, dans les délaissés) dans des conditions de vie extrêmement précaires ; populations fragiles et dépendants vivant dans l'illégalité. La pression du besoin primaire est telle que toute activité économique pour améliorer ses conditions de vie est conduite sans guère de considération sur les effets environnementaux. La croissance économique, la vitalité de certains secteurs (le commerce, le tourisme, la production industrielle) ouvrent de nombreuses opportunités d'intégration.

En centre ville, la spéculation immobilière et la pression foncière sont fortes, exacerbées par la fréquentation touristique et la demande des entreprises internationales, situation qui

5 D. Boontharam, *Formes du commerce et évolution urbaine*, Collection Recherche, Ipraus, 2005.

contraint l'usage du sol et oblige les populations les plus pauvres à partir : « *Les conflits principaux émergent de l'occupation du sol (...) Les communautés sont un exemple flagrant des problèmes de gestion du sol car il n'y a pas assez d'espace disponible pour les logements à faible coût, et ils ne sont pas autorisés car ils ne peuvent respecter les règles de la construction car ils seraient trop chers. La formulation des règlements pose aussi problème : les gens sont considérés comme des minorités (...) Le développement suit avant tout une logique financière sans prendre en compte les besoins des habitants, les autorités développent les infrastructures sans se soucier du reste, pour les promoteurs.* » (Ent. Urbaniste). Des propriétaires laissent des groupes s'installer en attendant que le prix du foncier monte. Ils viabilisent le terrain, l'équipent en réseaux. Plus tard, le bidonville gêne pour revendre la parcelle. Le droit coutumier est toujours utilisé mais désormais contesté par les plans directeurs, les contrats de vente, et au final le monopole de certains.

Pour honorer son rang de capitale internationale en Asie, associée à une image de modernité, une qualité de services et une apparente prospérité, les communautés en plein centre ville doivent disparaître. Il est fréquent, dans l'hypercentre, que des tours de bureaux cohabitent avec un habitat formé de cabanes enchevêtrées. Depuis la rue, seul un grand mur tapissé d'affiches et d'annonces commerciales est visible. Quelques câbles bizarrement rattachés aux poteaux électriques sont un autre signe d'une présence et du raccordement illégal au réseau de la ville.

Les Thaïs nomment les bidonvilles « communautés ». C'est une façon moins péjorative d'identifier une réalité en contradiction avec les volontés de progressisme. Si le consumérisme est partout visible, la communauté est gardienne d'une culture et vecteur de sa patrimonialisation. Le bidonville n'est donc pas seulement l'expression de processus économiques et sociaux très contraignants pour une partie de la population, ni simplement le lieu d'une précarité inacceptable dans des sociétés développées, mais traduit la permanence d'une culture.

La maîtrise des inondations

La maîtrise des inondations est cruciale à Bangkok car elle conditionne directement l'activité de la métropole et les conditions de vie de ses habitants.

L'objectif est de construire des digues le long du fleuve sur 80 kilomètres de long de 2,5 à 3 mètres de haut (en cours d'achèvement), d'acquérir les terrains pour les bassins de rétention temporaire. Les bassins privés, plus petits, sont destinés à capter l'eau de groupes de maisons en coopération avec le secteur privé ; les réservoirs publics récupéreront l'eau des canaux (actuellement 7 millions de m³, 6 millions à réaliser).

Après les inondations de 1983, le roi a proposé cinq actions pour les limiter. L'une est de construire des canaux pour récupérer l'eau et l'évacuer vers le golfe de Thaïlande. C'est ce qui va se faire à l'Est de Bangkok près du nouvel aéroport : la construction du canal est prévue, exemple concret d'une coopération entre le roi, le BMA, l'université de Kasetsart (pour l'étude d'impact), les autorités aéroportuaires. Sachant que beaucoup s'interrogent sur la pertinence de la localisation dans un tel site connu justement pour ses inondations.

Le roi a proposé de créer une ceinture verte pour le stockage et le drainage de l'eau en cas de fortes précipitations. Pour de nombreux experts, la ceinture verte serait aussi un rempart face à l'expansion urbaine en cours et souvent non contrôlée. Une autre proposition est de faire un système de protection contre les inondations au niveau individuel. Il est aussi de proposer d'élargir et de nettoyer les canaux proches des autoroutes pour améliorer leur débit.

Un plan de protection est aussi en cours : faire des écluses pour bloquer l'eau sur la Chao Praya. Six projets sont prévus pour le traitement des eaux usées par des procédés naturels (jacinthes d'eau). On retrouve ainsi les anciennes valeurs des canaux qui étaient les principaux moyens de locomotion et de transports des marchandises jusqu'à leur comblement et leur remplacement par une voie routière.

La gestion de l'eau et des inondations est une donnée fondamentale que les autorités gèrent essentiellement sur le plan technique de façon efficace ; son intégration dans une

approche plus planificatrice dans le cadre du développement de la ville semble nettement moins volontariste.

La difficile mise en oeuvre des plans urbains

Le BMA affiche des ambitions, une politique et des projets pour s'inscrire dans la durabilité. Ils sont imagés par les quatre pétales d'une fleur, forme romantique, pour les occidentaux assez naïve : bleue pour un environnement durable, vert pour la qualité de vie, rose pour la renommée de l'hospitalité thaïe, orange pour une économie « équilibrée ».

Au travers du plan (BMA plan, 2005-2008), une vision du futur de Bangkok s'exprime : « *Bangkok est une métropole est une cité durable (vivable et saine) avec de fortes communautés, des familles chaleureuses, une bonne gouvernance et la participation de tous les groupes sociaux* ». Les buts assignés font une large place à une qualité de vie exprimée par d'autres grandes métropoles : sur un environnement sain « sans pollution de l'air, des eaux ou sonore », la santé, le travail, la transparence des décisions et de l'information, la valeur de l'histoire. L'on remarquera que le premier est une circulation « plus douce et sécurisée » tout en conservant plusieurs choix possibles dans les systèmes de transport en fonction de l'usage et du niveau économique, sage précaution pour intégrer les pratiques de l'ensemble de la population.

Le nouveau plan 2006-2011 s'oriente vers un développement qui rend la ville plus vivable pour devenir « *un centre économique dans le sud asiatique et une ville de culture* ». Plusieurs enjeux sont fixés à quelques grands territoires de la métropole : la préservation du cœur historique ; la constitution de grandes zones résidentielles et commerciales entre deux ceintures d'autoroutes ; au-delà dans la « périphérie » la structuration de centres pour « réduire la congestion de la ville ». Parallèlement les entreprises qui s'établissent en périphérie devront être plus respectueuses de l'environnement tout comme seront prises en considération les inondations « pour mieux assurer la protection de l'environnement et la sécurité ». Enfin des parcs seront créés pour faire en sorte que chaque habitant dispose de 5 m² d'espace vert par personne : BMA se lance dans la libération de terrains pour la création de parcs et jardins publics dans les espaces abandonnés, repérés à partir de photos satellites.

Plusieurs axes constituent la finalité de la planification, portée en particulier par le DPCT, le service de la planification urbaine de BMA.

Le premier est de conserver et de réguler le devenir du patrimoine historique, spirituel, religieux, social, surtout localisé dans le centre historique autour des bâtiments royaux. La dimension patrimoniale s'accorde à la culture singulière thaïe mais l'action en sa faveur se cale sur les critères internationaux. L'intention est de soutenir la communauté et d'établir les règles de protection et pour la promotion des modes de vie et de pensée Thaïs. Ces règles fixent ainsi l'usage de l'occupation des sols.

Le deuxième est de conserver les ressources environnementales pour une meilleure qualité de vie des habitants : proposer un zonage, des équipements publics pour répondre à la densité des populations, ajouter des espaces publics, réguler certains types d'occupation du sol situé sur les espaces inondables ; développer la côte de Ban kun thieng⁶ comme un parc public et protéger le système écologique ; formuler les règles et les standards pour créer un plan de communauté pour une ville saine en incitant à la participation, sont quelques uns des éléments de cet axe stratégique.

Le troisième axe est à caractère économique. S'il importe de développer Bangkok en accord avec les communautés, il faut proposer des espaces stratégiques adaptées aux activités commerciales et industrielles. Intention importante, il faut lier l'ensemble de ses activités avec les infrastructures à l'aide d'un réseau efficace ce qui suppose un système de transport public.

Le quatrième axe est de faire de Bangkok la ville du transport pratique et confortable en localisant des services et des équipements dans les espaces alentour des lignes de

⁶ C'est une zone où s'est implantée l'industrie de la production de la crevette relativement polluante et à contribuer à détruire les forêts de mangrove le long du littoral faisant reculer la côte.

transport et autour des stations. C'est faire en sorte que ce système de transport global soit équivalent aux standards internationaux, d'efficacité, de sécurité, en incluant des solutions souterraines. C'est aussi s'attacher à ce que les réseaux de transport publics répondent aux besoins des usagers et soient en cohérence avec le plan de développement urbain. Il importe de « faire des études pour bien concevoir les réseaux routiers », affirmation assez étonnante pour des planificateurs mais probablement qui s'adressent à d'autres, le gouvernement par exemple. Il se dessine ainsi une intention de structure urbaine à partir des infrastructures y compris en intégrant des « voies vertes » dans le cadre du plan qualitatif de Bangkok. Acquérir des terrains à Bangkok sud et autour des stations semble alors indispensable au planificateur.

Le cinquième axe vise à réaliser un plan systématique d'occupation du sol de façon à soutenir la croissance urbaine. Pour cela il faudrait ajuster le système à l'évolution des systèmes de transport et organiser les communautés ainsi que les centres périphériques afin de promouvoir une ville polycentrique (mixité fonctionnelle avec des emplois et une offre en logements). Restreindre le développement urbain aux zones « vraiment nécessaires » pour se protéger en particulier des inondations semble indispensable. Inclure la coopération du gouvernement et de partenaires privées (et « au final affirmer qu'il faut le faire ») est le moyen pour y parvenir.

Le sixième axe est d'opérer la deuxième révision de plan de Bangkok, de réaliser des plans de développement par district, et esquisser des intentions pour certains. Il faut aussi contrôler et évaluer le respect les différents plans : le plan qualitatif de Bangkok, les plans de districts, les règles de planification urbaine ainsi que les lois du Ministère de l'intérieur. « *Penser et créer des principes des plans urbains afin qu'ils soient appliqués comme les lois le sont* » serait une perspective essentielle.

Pour Bangkok et sa région, malgré les efforts faits, de nombreux experts critiquent les pratiques de planification actuelles et regrettent « l'impuissance » publique à fixer et à faire respecter les plans. Ils insistent à la fois sur l'absence de modèles urbains qui donneraient une vision au futur et sur la manière de faire, l'une renforçant l'autre : « *le plan d'occupation du sol (masterplan, zonage) évolue sans cohérence entre la première version et les révisions. Ce n'est pas assez contrôlé et il n'y a pas de limite à la ville (pas de ceinture verte).* ». La ville s'étend en fonction des infrastructures autoroutières et des urbanistes insistent sur le fait que « les spéculateurs ont les mains libres » faute d'un plan contraignant. Il est « *très difficile de créer d'autres pôles périphériques pour les affaires, la politique, les services malgré des tentatives pour délocaliser les bureaux des ministères vers Pathum Thani, cela reste vers Nonthaburi ou Chang Wattana* ». La création de pôles secondaires limiterait les déplacements tout comme le maintien « d'une ceinture verte » l'expansion de la ville ; elle préserverait des sites et des pratiques anciennes et utiles pour « alimenter » la ville. Beaucoup de planificateurs regrettent que « le vert » du plan passe au « jaune » et s'ouvre à l'urbanisation sous la pression des spéculateurs et de la demande.

L'explication est universelle comme l'indique un technicien officiant au service de planification. Les acteurs et les promoteurs privés poussent pour une plus-value rapide et facile à obtenir : « *En Thaïlande, le terrain est privé, c'est le gros problème. On fait le plan directeur mais personne ne le suit. Enfin, certains le suivent, mais on ne peut pas le contrôler. Si on propose l'adduction à l'eau ou à l'électricité, et pour les transports (skytrain), on doit demander au gouvernement central. Quand les dirigeants du BMA font partie de l'opposition du gouvernement, parfois il refuse la poursuite du projet (extension du skytrain avec la reprise des structures existantes) et à la place, construction d'une nouvelle structure. Parfois les promoteurs demandent la modification du plan directeur sinon ils ne peuvent plus réaliser leur projet. L'aéroport a dû être construit à Suvarnabhumi à cause des pressions des promoteurs, souvent très influents politiquement car ils avaient acheté des terrains dès l'annonce de sa localisation.* ». D'autres interlocuteurs le confirment : « *Il y a 30 ou 40 ans, il était mentionné que Bangkok devait avoir un aéroport plus grand localisé à cet endroit, je ne sais pas pourquoi. Tout le monde a spéculé en achetant ces terrains ; c'est une des raisons pour lesquelles le gouvernement n'a pas pu déplacer l'aéroport ailleurs* » (E. Monischa) alors que de sévères contraintes

géographiques et topologiques rendaient le projet difficile. La zone est inondable en raison de l'écoulement des pluies vers le golfe de Thaïlande.

Le contrôle du planificateur s'avère limité malgré les prescriptions et les règlements régulièrement détournés. Une zone au nord du nouvel aéroport est donc inondable et aurait dû rester « verte ». Il y est interdit de faire des opérations de lotissements ou logements groupés à partir de 10 maisons. Les promoteurs construisent alors par groupe de 5 maisons ; la loi le permet et la zone est aujourd'hui urbanisée, à faible densité mais construite, malgré le risque d'inondation. Les populations doivent payer une taxe pour s'y implanter et indemniser les frais engagés par la suite par le BMA pour évacuer le trop plein d'eau non absorbé à cause des constructions. Le constat est généralisé : « *En Thaïlande, nous n'avons aucune règle pour se protéger de la spéculation immobilière. C'est un gros problème pour les grandes villes comme Bangkok mais aussi certaines villes de province. Le plan directeur, si coloré, n'est pas appliqué, parce qu'on a pas les outils pour cela, on n'a pas de contrôle. La contrainte numéro un est politique !* » (E. Monischa). La carence du suivi du plan est souvent mise en avant : « *C'est l'Etat qui est responsable. Les nouveaux plans sortent tous les 5 ou 10 ans. Pour les appliquer il faut travailler au niveau local ce qui n'est pas fait. Il manque de lois et mesures locales pour contrôler le respect du plan et des usages du sol.* ». La pression du privé, de la demande aussi, et le poids des « Travaux publics » expliquent la marginalisation du planificateur. Il supporte un marché important de la vie thaïlandaise : infrastructures routières, habitat, tours de bureaux, lieux d'activités commerciales.

D'aucuns reconnaissent le faible pouvoir de coercition du service de planification du BMA et ses capacités opérationnelles limitées : « *le service de planification urbaine fait le masterplan mais il n'est pas responsable de l'application du plan ; cela dépend d'un autre service. Si la planification urbaine pense la construction d'une université, le service doit chercher le terrain et monter le dossier pour obtenir le budget du gouvernement.* » (Planification BMA). La difficulté de l'application du plan directeur est perceptible dès que l'on s'intéresse aux projets de proximité (habitat, espaces publics, équipements). Ils sont souvent réalisés sans articulation stratégique et pratique aux plans directeurs généraux. Chaque projet est conçu souvent de façon indépendante sans faire référence à une logique urbaine plus globale. Certains critiquent de ce point de vue l'action des associations ou réseaux qui se focalisent sur leurs propres projets. Eux répondent que c'est une condition pour les réaliser.

La culture et les pratiques Thaïes

Les signes visibles de « bons comportements » dans l'esprit de la durabilité sont encore limités malgré la volonté affichée des autorités politiques, morales ou académiques. Certes il est plus aisé pour les habitants de sociétés d'abondance de se discipliner pour trier les déchets, respecter son environnement quotidien, utiliser les transports en commun plutôt que l'automobile, réhabiliter la marche à pied et les vélos, économiser l'énergie. Attitudes et comportements caractéristiques de la structuration d'une conscience environnementale émergente dans les pays occidentaux. Ici le recyclage est souvent limité ou efficace de façon différente, la voiture est omniprésente notamment à Bangkok qui souffre d'une incroyable congestion urbaine. Les commerçants des « petits marchés » ou ambulants, souvent localisés le long des voies autoroutières, les policiers faisant la circulation, les employés aux péages urbains, les guides pour se garer, pour prendre un taxi, ont un masque de coton pour filtrer les pollutions d'une circulation incessante, jour et nuit. Au moins au niveau des intentions, les gouvernants, les organisations non gouvernementales, le roi, les organisations académiques, défendent la durabilité, la protection de l'environnement, le destin qui unit la préservation de la nature et la société Thaïlandaise. Sur le terrain, beaucoup critiquent effets d'activités polluantes sur la santé, l'environnement, le bien-être. Le développement capitaliste, la volonté d'enrichissement de tous, en maintenant voire en creusant des différences sociales, conduisent la société thaïe à une position contrastée vis-à-vis durabilité.

« Substanaible developpment » en anglais n'a pas de traduction terme à terme dans la langue Thaï. Il est question « d'harmonie », de « voie médiane » pour exprimer une

recherche équilibrée entre homme et nature. Si la religion bouddhiste implique un respect de la nature, « support » de la réincarnation des humains, elle n'est pas l'objet des attentions et de la protection ce que montre la pollution des cours d'eau, des terres, les rejets qui s'amoncellent sur les bas-côtés. D'où l'étonnement quant à l'attitude des Thaïs : « *comment arrivent t'ils à gérer la contradiction entre la croyance en la nature (...) et ils y sont très attachés quand on voit la participation aux rites religieux (...) et leur rôle de citoyen dans la façon de gérer l'environnement.* ». (expert, spécialiste de l'eau). Sauf à ne plus pouvoir faire ses ablutions et ses devoirs lors des grandes fêtes religieuses, beaucoup semblent préférer le faire dans une nature contaminée ou plus facilement, se déplacer pour trouver le lieu adéquat. Même « si les moussons sont chargées de laver » les résidus d'une exploitation de l'environnement ou de l'urbanisation, aucun étranger n'irait se baigner dans la rivière Chao Praya à Bangkok ou dans la mer près de Pathaya alors que de nombreux enfants le font. Pourtant, l'eau a une valeur centrale dans le patrimoine culturel des Thaïlandais, associée au riz, l'une des grandes richesses du pays (premier exportateur mondial avec le Vietnam et les Etats-unis). Malgré cela, les mobilisations sont rares pour dénoncer le saccage de sites qui obligerait à ne plus pouvoir faire ses rites religieux dans des conditions acceptables. Dans un pays à dominante rurale, à l'étroite relation à la nature, beaucoup affirment qu'il faudrait une éducation de tous pour la sauvegarder.

Dans la culture Thaï, la perception du temps, à court terme, conjuguée avec les espoirs d'améliorer sa vie très rapidement, encouragent à se détourner du durable, qui implique à se projeter dans un avenir plus lointain tout en agissant au quotidien : « *la perception animiste d'un ordre à court terme dans une mer d'incertitudes semble la plus féconde des conceptions du temps thaï. Le futur n'est pas connaissable, et le mieux qui puisse être fait est de créer un ordre temporel court pour faire face aux contingences présentes et futures. Cette notion semble convenir à l'idée d'adaptation des temps modernes, d'être dans l'air du temps (than samaj), de s'intégrer dans ses besoins que ce soient dans la mode, les passages surélevés, les constitutions provisoires, les rituels électoraux. L'adaptation au moment s'exprime aussi dans la popularité de l'astrologie dans la prise de décision, l'importance des dates par les célébrations compulsives d'anniversaires des organisations officielles, ainsi que dans la multitude de cérémonies publiques ou privées en quête d'auspices. L'appréhension thaïe du futur est pragmatique et immédiate à l'extrême.* »

L'attrait pour la « modernité occidentale », son architecture⁷ ou le confort qu'elle permet par une aisance financière plus importante, est un autre élément d'explication du désintérêt pour préserver son environnement. La réussite passe par l'affichage de biens de consommation luxueux y compris pour ceux qui n'ont pas les moyens des classes supérieures et font l'effort pour s'acheter une voiture, s'offrir les derniers gadgets électroniques. L'apparence et la forme sont essentielles dans la culture thaïe et ce consumérisme est une caractéristique de Bangkok, là où se concentre la richesse : les structures commerciales, déjà très importantes, donnent un incroyable panel de produits, de l'alimentaire peu cher aux produits de luxe, et ceci en permanence, le jour, la nuit, dans tous les quartiers. Les grandes galeries commerciales « à l'occidentale » cohabitent avec les marchés dans la tradition asiatique et thaïe en particulier. Bangkok est un vaste étal aux formes variées favorisant une consommation devenue symbole de modernité mais aussi significatif d'un grand brassage social.

Dans un cadre où les liens communautaires demeurent très prégnants et structurés, tout comme une forte hiérarchie sociale assez proche de systèmes de castes, une logique individualiste domine : « *qu'est ce que je vais pouvoir retirer moi de cette action, quel*

7 A Kasetsart, dans le département architecture,, les projets d'étudiants thaï emploient essentiellement les matériaux de constructions peu écologiques : le béton et le verre. Seuls les étudiants étrangers s'exercent à des projets utilisant des matériaux traditionnels et "écologiques". Les techniques de construction enseignées en architecture sont dédiées à des bâtiments en béton ou métalliques. Malgré les cours sur le développement durable et l'architecture vernaculaire, les étudiants ne cherchent pas à optimiser leur projet écologiquement (récupération d'eau, ventilation naturelle). Les ateliers de projets même proposent de créer de gros équipements (supermarchés, hôtels, centre culturel, tours de bureaux) pour un environnement essentiellement urbain, et peu d'expériences en milieu rural (pourtant une surface importante du pays).

*gain je peux espérer pour améliorer ma condition (...) Il semble qu'il ait un réel désintéret économique ou social pour s'engager dans une action collective. » et partager ainsi avec d'autres une action en supportant les risques et les bénéfices éventuels⁸. L'individu semble au cœur de la problématique Bouddhiste puisque souvent il s'agit de savoir « *ce que moi je peux faire pour me préserver un futur* » y compris au travers des dons et par « imitation » chacun s'engagerait : c'est être bien soi, certes en faisant des actions de solidarité, mais actions qui ne pénalisent pas son propre salut individuel. Des observateurs à propos de la pratique des habitants des bidonvilles remarquent que « *Les Thaïs respectent la hiérarchie (sans entendre ceux qui ont un rang inférieur) et croient en un destin personnel qui explique le malheur, préfèrent travailler seuls et montrer leur richesse en achetant des biens de consommation peu utiles en soi. Se construire une influence ou un statut important (...) montre en fait les traits communs de toute la population thaïe* »⁹.*

Les autorités réagissent plutôt que planifient car la formulation immédiate de la décision ou de la solution suggèrent les qualités pour gouverner : « *La pratique courante du gouvernement semble réagir et s'accommoder des problèmes sur une base journalière, en réaction aux événements tels qu'ils se présentent. L'efficacité des décisions dépend du talent d'improvisation de celui qui doit les trouver, souvent seul. La réalité est la situation telle qu'elle se présente à un moment donné, sans vraiment considérer le passé ni d'attentes pour le futur. Le présent n'est certainement pas un point sur la ligne chronologique, lié à un futur planifié ou anticipé. Quand une nouvelle situation émerge, les Thaïs montrent souvent un grand talent pour l'improvisation en recherchant avidement des recettes qui auraient été utiles dans des situations analogues. Si la « recette » (le truc) est américaine, cela doit être moderne et donc totalement applicable (voir reproductible). Tant que ces mesures seront immédiatement applicables elles seront acceptées et testées. Quand elles appartiennent à un système plus global idéologique ou d'orientation (planification, réglementation), impliquant alors des engagements à long terme, la mentalité thaïe reviendra et jugera de telles mesures irréalistes.* ». Pour réaliser des projets durables, une des caractéristiques de l'action, est « de composer avec la situation », de trouver des solutions à la fois empiriques et reposant sur un savoir-faire technique indéniable. Il faut y interpréter la difficulté à planifier en amont les projets, à intervenir à de vastes échelles territoriales comme peut l'être une agglomération mais encore au niveau des districts. Ainsi pour être efficaces ceux qui croient au développement durable se concentrent sur des projets territoriaux limités en travaillant avec les acteurs directement en prises avec le terrain : une communauté, un groupement d'habitat, un site. Ils fabriquent ainsi des solutions ordinaires.

Certains thaïs, attentifs à la cause environnementale, sont pessimistes sur la conscience du plus grand nombre. Cet universitaire a ainsi créé, à la surprise générale, sa propre entreprise de recyclage de produits et de déchets pour concevoir des produits innovants pour le quotidien : « *Les Thaïs me pensent fou, qu'il faut que j'ai beaucoup de temps pour faire ces objets, ou que c'est pour les pays riches, mais je n'ai pas beaucoup de temps, je le fais si je veux le faire.* ». Chacun peut contribuer à son niveau à la protection de l'environnement à la diminution des déchets mais les Thaïs n'y penseraient pas et le constat est formel : « *Les Thaïs n'ont aucune conscience de l'environnement. Zéro. Les emballages en bambou traditionnels n'ont pas été pensés pour l'environnement, mais seulement en termes d'économie financière et de simplicité (faciles à trouver, à faire... matière première végétale gratuite). Si certains sont sceptiques, d'autres, qui veulent faire des produits ecologically friendly viennent me voir. Comment peut-on être si peu nombreux à agir pour l'environnement ?* ». Pour la génération des trentenaires « c'est trop tard », génération urbaine attirée par la consommation : « *la préoccupation environnementale est purement une tendance. Notre recherche montre que la plupart des actions sont en fait non-durable. Ce que nous devons faire est de prolonger cette tendance*

⁸ Le modèle de M. Olson ou R. Boudon est un bon support pour analyser la situation des Thaïs. Comme il a été pour analyser la faible participation et mobilisation dans les sociétés occidentales pour l'action collective.

⁹ Marc Askew, Bangkok, place, practice and representation, éditions Routledge (Asia's global cities), 2002.

suffisamment longtemps pour que les gens changent durablement leurs habitudes, leurs pratiques... Mais pour notre génération, c'est trop tard. ». Sauf si le durable devient un marché et laisse entrevoir des perspectives de profits et de gains financiers : « En Thaïlande on n'est pas très préoccupé par l'économie des ressources, leur conservation, peut-être parce que c'est un pays où il est facile de vivre, la végétation et les ressources ont toujours été abondantes. Nous ne suivons pas vraiment les règles. On fait le bien pour se sauver soi-même. On va au temple mais on ne change pas ses pratiques ou alors on ne va pas au temple tous les jours, on fume et on boit. Je suis l'un d'eux mais j'agis différemment grâce à mon passé. Je suis plus conscient. Certains ne me pensent pas très thaï parce que j'ai un but. Je ne me contente pas de mes diplômes et de ma formation à l'étranger. Si je ne peux pas faire de high tech ici, je m'adapte, et je manipule les déchets. J'essaie de continuer à développer mes projets, jusqu'au bout. ». De nombreux acteurs soulignent une « business attitude » : L'avenir est de devenir entrepreneur, capable « de s'en sortir soi ». Tout est soumis à la réalisation du bénéfice commercial, industriel, pour améliorer ses positions et sa condition, ce qui oblige de négocier et de marchander. Les propos sont fréquents pour constater l'importance de rétributions économiques, de compensations financières, pour s'engager dans le développement durable. Plus qu'ailleurs l'environnemental doit ne pas contraindre l'économique voire doit ouvrir à des bénéfices pour soi. Sauf à agir par conviction et éthique, le durable est un produit.

« L'utilitarisme »¹⁰ des bangkokiens rendrait difficile l'appropriation de son espace de vie et urbain. De nombreux habitants migrent vers la métropole pour des raisons économiques, de façon durable ou intermittente (en fonction des saisons, des récoltes du riz, ou du travail trouvé à la campagne, de ses propres besoins). Ceux qui habitent déjà depuis plusieurs générations adhèrent davantage aux modes de vie occidentaux consuméristes et privilégient leur ascension sociale plutôt que l'engagement pour la défense du bien public, y compris chez ceux qui ont une forte conscience environnementale. Dans les deux situations, le cadre bâti et l'environnement sont simplement des supports d'activités.

Quand nous abordons le durable et que l'on s'étonne de l'inaction, un autre trait de la culture thaïe est mis en exergue : le fatalisme qui conduit à accepter les choses tels qu'elles se présentent et à ne pas contester l'ordre social, à ne pas remettre en cause les choix des élites et de ceux qui possèdent le pouvoir, plus intéressés par leur propre salut que par celui de la nature : « Une autre vision, le Karma, engendre une sorte de fatalisme quant à sa position sociale et à son sort, dans l'espoir qu'ils s'améliorent dans un futur lointain (voire après la réincarnation). Ceci provoque la résignation des pauvres mais aussi une attitude conservatrice de la part des élites. Après tout, l'ordre social met en évidence le mérite individuel de chaque membre (dans le sens religieux). Karmatiquement parlant, ce n'est pas en planifiant que les solutions pour la société apparaîtront, mais plutôt dans une attitude de « laisser-faire » où le « progrès » s'occupera des problèmes. Le caractère infini du Karma, sa nature omnipotente, individuelle, font du temps karmique ont une faible valeur dans la recherche de lignes de conduite pour guider la société vers les temps modernes. »

L'un des enjeux et un des moyens pour convertir aux principes et aux pratiques du développement durable est « l'éducation ». Ainsi dans le cadre de projets visant les communautés : « les réunions avec les chefs de communautés visent à éduquer les gens à sauvegarder leur environnement (pollution, habitat, les aider à prendre soin de leur communauté). ». Si elle doit toucher tous les acteurs composant la population thaïe, une première catégorisation oppose des fractions des élites politiques et économiques, peu sensible à ces données pour des raisons stratégiques et financières, à la population en général et aux communautés en particulier. On doit apprendre à ces dernières les gestes justes pour gérer le quotidien, souvent la misère, et éviter qu'elles soient les premières victimes de leurs propres pratiques déficientes dans le domaine environnemental, sanitaire et social. Beaucoup d'entre elles seraient naturellement sensibles à ces données en raison de leur origine rurale voire toujours de leur activité agricole. Mais rien n'est moins sûr,

¹⁰ Eric Charmes, la trame viaire de Bangkok, face aux théories dominantes de l'action collective, in «Gérer la ville. Entre global et local, E. Direr-Aprill et S. Jaglin (dir) N° 21, 2002.

quand les perspectives pour améliorer sa condition freinent cette prise de conscience voire sont contradictoires avec elle. Si l'éducation des plus jeunes est à faire, celle des dirigeants et des leaders aussi et la révision des modes de gouvernement et de fonctionnement des autorités politiques et des élites dirigeantes semble aussi essentielle pour intégrer la durabilité autrement que dans l'affichage de grands principes.

Acteurs et développement durable

Notre propos initial est d'identifier les logiques d'acteurs qui participent à la fabrication des espaces bâtis et la manière dont les objectifs du développement durable l'affectent. Nous décrivons une structure simplifiée des acteurs en distinguant niveau national et international. Nous n'avons pas forcément approfondi cette distinction car délicate à faire apparaître dans le cadre exploratoire que nous nous étions fixés. Constamment, il revient que l'élaboration des actions, leur financement et leur efficacité sont dépendants des aides internationales. Les Thaïs sont pragmatiques et en même temps attirés par une respectabilité internationale. Inversement les entreprises, les Etats, les organisations internationales cherchent à nouer des relations politiques et économiques : et la Thaïlande est appréciée.

	Sociétal	Politique	Technique	Associatif	Économique
National	Monarchie royale Communautés	Etat Thaïlandais, gouvernement central (Ministères dont celui de l'intérieur) et gouverneurs locaux BMA	Agences publiques sectorielles, nationales et locales Départements techniques Universités et expertises privées	Agences non gouvernementales Réseaux associatifs	Entreprises nationales et locales Secteur marchand libéral Secteur alternatif
International		Nations Unies, Banque mondiale, agences de l'ONU Coopérations Etatiques Réseaux régionaux (ASEAN par exemple)	Expertises internationales Coopérations académiques	Organisations internationales non gouvernementales Antennes thaïes ou régionales (Asie du Sud-est)	Multinationales

État et collectivités publiques : l'action politique hiérarchisée

Un appareil politique centralisé

L'Etat central, et notamment le Ministère de l'intérieur, est très présent pour déterminer ce qu'il est bon de faire : en édictant les grands principes des interventions politiques, sociales, économiques, culturelles, et en maîtrisant les ressources financières. Pourtant la décentralisation des initiatives ainsi que le transfert de la planification et de la mise en œuvre des programmes sociaux aux collectivités locales ont été engagés depuis plus de 60 ans sans grand succès car heurtant les pouvoirs traditionnels. L'Etat reste très centralisé et hiérarchique ; la bureaucratie est solidement enracinée, dispose d'un pouvoir considérable, habituée à fonctionner en dehors du contrôle du citoyen. La Thaïlande est un « *modèle de non-transparence et de chevauchements multiples (...) même si elle a à son actif bien des réalisations importantes, cette bureaucratie traditionnellement hiérarchique s'adapte difficilement aujourd'hui à des tâches qui impliquent une gestion plus réceptive et plus à*

l'écoute des habitants ». ¹¹ D'autres ministères sont impliqués dans les politiques territoriales en fonction de leurs compétences et des projets au travers de leurs échelons déconcentrés : la forêt, la pêche, l'agriculture ; des Ministères techniques qui apportent à la fois des ressources techniques et financières et une légitimité politique. Sur les questions environnementales, l'ONEP est une agence du Ministère de l'environnement dont l'action est dédiée à la conservation et la gestion des plans environnementaux et des ressources naturelles pour faire en sorte que ces plans soient appliqués. Ils doivent réaliser ou superviser le diagnostic environnemental (études d'impact) de chaque institution publique (provinces, districts, institutions académiques). L'ONEP intègre dans les plans locaux toutes les données de la constitution : ils traduisent en une application réglementaire les bilans d'impacts environnementaux par exemple la protection de zones littorales. Cela reste un organe assez loin du terrain mais que les acteurs (experts, politiques) peuvent mobiliser et solliciter y compris pour contourner des décisions. Si l'Etat s'appuie sur de grandes directives pour intégrer les questions environnementales, sous la pression conjuguée des autorités internationales et du local dans le cadre de contestations populaires, il donne la priorité au progrès économique quel qu'en soit le prix écologique ou social..

Pour les grands projets d'aménagement, construction d'un barrage hydraulique, d'un aéroport, ou d'une zone industrielle, l'Etat central semble le seul décideur. Il ne cherche pas à associer les autres acteurs du territoire, ni même à les informer. En cultivant l'opacité tant envers les collectivités concernées, qu'envers les habitants, il ignore un travail de partenariat et de négociation. Cela suscite de plus en plus des mouvements de protestation liés la plupart du temps à des intérêts ignorés lors de l'élaboration du projet.

Le transfert de pouvoir et de compétences existe aussi. Il a été conduit au nom de la « grass root democracy » et conçu comme un instrument de gestion administrative. Les provinces (76) sont à la fois l'échelon principal de l'administration d'Etat déconcentré et administration locale décentralisée. Le gouverneur de la province, nommé par le Ministre de l'Intérieur, est le représentant de l'Etat. Il exerce une tutelle sur le PAO (Province Administrative Organization) composé d'une assemblée élue, et d'un conseil exécutif. Le PAO gère les affaires de la province échappant à l'autorité de la municipalité. Les Municipalités, regroupent des villages et se nomment TAO¹², Tambon Administrative Organization (6744). Assemblée élue, formée d'un conseil municipal, elle est dirigée par un maire. Un représentant de l'Etat (Kamnan) est membre de droit de l'assemblée. A un niveau intermédiaire, les districts (amphoe) représentent uniquement l'administration centrale. Les villes de Bangkok et de Patthaya bénéficient d'un statut d'autonomie particulier. Les collectivités locales sont déconnectées du gouvernement central tant sur le plan de l'information que de la décision ; pour les grands projets (barrages, irrigation, infrastructures routières) elles ne sont pas vraiment informées, ni consultées. Les moyens financiers n'ont pas été transférés du gouvernement central aux collectivités locales, les marges d'actions des TAO et PAO sont sérieusement contraintes, « *les collectivités sont dépendantes du gouvernement central et de ses subventions pour se lancer dans des projets de développement d'envergure* » .

Associés à une démocratie politique « balbutiante » et souvent critiquée car corrompue, les marchandages semblent une règle dès lors que le pouvoir est détenu par une famille élargie ou par un clan. Les municipalités ou même les provinces sont en concurrence pour

11 Les voies de la démocratie : droits de la personne et développement démocratique en Thaïlande, Centre international des droits à la personne et du développement démocratique.

12 En 1994, « *The Act on Tambon Council and Tambon Administration Organization* », prévoient que les tambons traditionnels se transforment en Tambon Administration Organization, ils deviennent des structures de gestion du territoire dotées d'une autonomie financière et de la capacité d'établir leurs propres plans de développement, dès lors que leurs ressources propres atteignent 150000 bath par an pendant trois exercices budgétaires consécutifs. Cette mesure serait le résultat d'une demande populaire pour la décentralisation. Les TAO sont établis afin d'amener à une plus grande participation des habitants. En 1997, l'autonomie des TAO est renforcée mais un lourd système de tutelle administrative demeure.

voir s'installer et se développer des activités économiques, polluantes ou pas. Le développement durable, notamment le respect des normes environnementales, est fréquemment perçu comme un frein. Personne ne les respecte sauf s'il y a une compensation financière : « *Du côté des agences du gouvernement, les instances locales ont entendu parler de développement durable mais elles ne savent pas vraiment ce que cela signifie. Ils se concentrent sur l'environnement. Parfois ça n'a rien à voir avec la durabilité, par exemple ils embellissent les communautés en plantant des arbres et en faisant pousser des fleurs !* » (E. Monischa). Le terme n'a pas de véritable signification pour de nombreuses collectivités locales. L'organisation actuelle de l'appareil étatique et politique ne favorise pas, selon de nombreux interlocuteurs et constats, le développement durable.

BMA, une puissante collectivité territoriale

L'une des plus puissantes collectivités locales est la Bangkok Métropolitain Authority créée en 1985 par le BMA ACT pour gérer la région urbaine de Bangkok. Son statut spécial lui garantit son autonomie. 60% du budget est acquis par les taxes locales : taxes d'entreprises, paiement des commerces publics, permis de construire, impôts locaux. Sur le budget du BMA, 60% peuvent être réinvestis pour des projets sur Bangkok. Un gouverneur est élu par 60 députés eux-mêmes élus au suffrage direct par la population de Bangkok. Son territoire est découpé en 50 districts qui regroupent certaines de ses compétences et sont chargés de l'application des politiques et de la gestion de services. Échelon de base de l'administration pour chaque compétence, le district s'occupe en plus de la promotion de l'emploi, l'état civil et l'éducation. En particulier, le département des aides publiques et développement des communautés sont regroupés à son niveau pour aborder les problèmes de la vie quotidienne. Pour de plus en plus de projets (logements, transports), l'ancienne organisation territoriale coopère avec les provinces voisines dans le cadre d'une région urbaine de plus en plus étendue.

Son organisation est composée d'un secrétaire permanent responsable de la liaison entre 14 départements qui gère de nombreux domaines (police, finance...). Le département de la « planification et de la régulation urbaine » doit produire des documents techniques, des mesures quantitatives sur l'évolution des villes, tenir à jour les données sur la ville et les affaires internationales. Il est responsable d'un « masterplan » du point de vue spatial et du développement de la ville de Bangkok. Ce qui inclut l'occupation du sol, les mesures du contrôle du développement, de la conservation.

Le département des travaux publics assure la supervision de la conception et de la construction des infrastructures publiques, réalisées par des entreprises privées : routes « aériennes », systèmes drainage, ponts piétons, voies surélevés, bâtiments publics. Un département du drainage est responsable de la planification, du contrôle et de la mise en œuvre des travaux relatifs au drainage de l'eau, à la maintenance du système, la prévention des inondations. Le département du nettoyage public planifie et supervise les travaux pour l'élimination des déchets et des poubelles qui incluent les toilettes publiques. Le département des transports et du trafic est responsable de la gestion du trafic et les différents réseaux de transports. Le département de l'aide sociale a la charge des services sociaux, de l'organisation d'expositions publiques, de la création et de l'entretien des parcs publics ainsi que les jardins « *nichés au coeur de la ville pour assurer le bien être des habitants* ». Il fait la promotion d'activités sociales. Le département du développement des communautés est responsable de la planification, supervision, encadrement, et évaluation des activités. Les deux appuient les projets de chaque district.

Dans de nombreux domaines de compétence il y a en miroir dans l'organisation de l'Etat les mêmes départements ou des agences étatiques prennent en charge des compétences et des actions similaires, les transports par exemple. L'organisation n'est donc pas fondamentalement différente de grandes collectivités locales occidentales et françaises en particulier même si « le public » a son rayon d'action limité alors que « le privé » (entreprises, promoteurs, d'origine nationale ou internationale) semble avoir les coudées franches

Le Département de City Planning du BMA est un des acteurs techniques à l'intérieur du BMA qui intervient sur la planification urbaine. Créé en 1953 il semble avoir gagné progressivement en statut en se rapprochant de lieux du pouvoir, la haute administration et le cercle des politiques. Il est composé de cinq divisions plus l'administration : division technique et de planification ; enquêtes et cartographies ; planification du développement urbain ; contrôle de la planification urbaine ; réajustement spatial et renouvellement urbain. Il a été ainsi identifié un besoin spécifique pour ajuster les plans en fonction de l'évolution de sites : bidonvilles par exemple, conservation et rénovation et être en phase avec une modification très rapide des activités. Il propose aussi des plans pour des zones qui ont subi une paupérisation ou des changements très importants. Dans ce cadre, le DPCP peut acheter des terrains et centralise l'action des districts en fonction de la demande. Mais cela semble très limité. Il faut constamment « *évaluer les données d'occupation du sol pour que cela soit mis à jour* », tâche essentielle alors que la ville bouge à de multiples niveaux sans que l'on ait pu vraiment anticiper son devenir et les réponses semblent toujours circonstanciées, mais non dénuées d'une logique opportuniste. C'est probablement une spécificité des villes asiatiques, dans un espace régional dynamique, de se transformer à des rythmes très rapides dans des secteurs incroyablement diversifiés comme les bidonvilles, les infrastructures ou les zones économiques. Les nouvelles constructions, les destructions, l'abandon de projets à moitié construits (des tours de logements, les fondations d'équipements jamais construits) le montrent physiquement. En l'occurrence le temps de l'action et de la production est celui du court terme, imposé par le marché et la croissance économique qui bousculent au quotidien les activités des populations.

La filière politique mise en cause

Les systèmes de régulation politiques et étatiques peinent à prévenir et à compenser les inégalités sociales et écologiques induites ou amplifiées par le décollage économique. La croissance économique est potentiellement dangereuse car elle inhibe toute approche innovante : « *Si la reprise économique démarre comme il y a cinq ans, c'est un danger car il y aura un débat (encore une fois) sur le fait qu'il faut privilégier la dimension économique ou l'investissement (...) des fonds et des investisseurs extérieurs, vont arriver et toujours se mobiliser sur les grands projets...mais pas sur les petits projets qui s'intéressent à l'environnement (...) On ne peut pas tenir l'écologie ou le développement durable avec la reprise de l'économie* ». (E. Expert).

Le politicien a mauvaise presse car incapable de se détacher de formes de clientélisme, accusés de privilégier des intérêts qui vont à l'encontre du développement durable. Les autorités locales sont quasiment absentes ou trop marquées par des modes de fonctionnement claniques pour porter une politique « objective » du développement territorial. Inversement quand il y a l'adhésion des gouverneurs et de chefs politiques, le durable peut être mis au centre de l'action publique et la quête de profits financiers soumise à des approches environnementalistes ou sociales. Mais c'est l'acuité des problèmes qui est déterminante.

La population est peu préparée à un rôle accru des collectivités locales et à s'impliquer davantage dans les processus participatifs. « L'activisme public », ou la mobilisation de la société civile font défaut, principalement en raison de leur distance et de leur méfiance vis-à-vis de l'Etat et de la démocratie. Face à une corruption endémique au sein des organes gouvernementaux, à la pauvre qualité des institutions chargées de l'application des lois (et au manque de qualification de leur personnel) et à un système judiciaire difficilement accessible, la société civile ne croit pas en la démocratisation : « *Un bon leader devrait faire preuve d'intégrité morale. Le gouvernement, en tant que leader du pays, devrait apporter la subsistance et la justice pour tous.* ».¹³ La méconnaissance des institutions locales, l'omniprésence du ministère de l'intérieur, l'absence de dispositif participatif pour

13 Extrait de *Civil Society and Governance : the case of Kok Hin Khao Land Rights Conflicts in Nam Phong District of Khon Kaen, Ratana Tosakul Boonmathya, 1998*

les projets territoriaux, la hiérarchie très prégnante, n'invitent pas non plus les populations à participer autrement que par les élections, encore que beaucoup soulignent « l'achat de votes ». Les verrous bureaucratiques et les méthodes de planification laissent à l'écart les habitants.

Famille royale : fédérer la société et la culture thaïe

La famille royale et le roi en particulier sont des acteurs fondamentaux du développement au travers des fondations qu'ils ont créées et qu'ils gèrent. Ils bénéficient d'un soutien populaire incontesté. Le roi est réputé pour sa sagesse et symbolise l'unité du pays malgré les nombreuses crises et coups d'État. Il est le guide spirituel des Thaïlandais, pour trouver l'harmonie du pays et le bien-être des citoyens.

L'action royale dans le domaine social, largement médiatisée, prouve aux yeux des Thaïs sa dévotion au peuple. Les journaux relaient régulièrement leurs projets expérimentaux du roi dans l'agriculture, le traitement de l'eau ou encore le mal-logement. Le roi Bhumibol tient son aura de sa générosité : ses projets sont financés sur ses fonds personnels, en parallèle de l'État. Il concède l'utilisation de terres ou en donne d'autres pour des cultures « tests ». Il se consulte avec les habitants, les fermiers, les paysans avant de proposer un projet. Sa façon de procéder (respect des personnes, envie de comprendre la situation, le problème, les caractéristiques du lieu) est mise en avant pour juger de la qualité de ses interventions. Il est présenté comme le « monarque travailleur », qui a des idées et qui prend le temps de les enrichir avec les habitants. Tout en donnant une image flatteuse du pays à l'extérieur (sagesse, travail, honnêteté, bon sens, persévérance), le roi véhicule l'idée d'un développement sur le long terme, par opposition au profit rapide et mercantile. Il faut que chaque projet apporte à tous : les producteurs, les consommateurs, les habitants, le pays, la nature.

Dans la presse, l'action du roi est dissociée de celle des gouvernements dont les politiques ont affaibli le pays (corruption, instabilité politique et économique). Homme au-dessus de la politique, le souverain ne prend pas directement parti mais propose les grandes orientations, une « philosophie de vie » et une voie pour son pays. Rama IX semble, avec Rama V (Chulalongkorn), un des rois les plus aimés des Thaïlandais. Il est l'élément stable du pays malgré les coups d'État successifs, les guerres et les crises : le politique est dépendant des jeux de pouvoir et des cycles électoraux, le roi en est au-dessus. Les militaires au gouvernement depuis septembre 2006 ont de suite prêté allégeance au roi pour éviter une rupture avec le peuple et s'assurer l'aval d'une monarchie très respectée. En reprenant des arguments du roi, le gouvernement limite les protestations et les grèves de l'opposition. Si le roi n'a pas de réel pouvoir politique, son emprise morale sur le peuple encourage les partis à se rapprocher de ses idées, à montrer que les opposants sont l'inverse d'un roi idéalisé.

Inspirés par le Bouddhisme, les projets royaux ont une dimension éthique dictée par une approche globale et fondamentale du développement : préserver les ressources et accéder à davantage de sécurité sans chercher le profit, assurer le minimum vital. L'harmonie et l'équilibre entre les milieux et les personnes sont indispensables pour la régénération des ressources sans limites de temps. L'autonomie des personnes, chacun doit « s'aider soi-même », et l'aide au développement sont aussi essentielles. Il faut adapter les solutions aux caractéristiques géographiques et culturelles de chaque site et respecter l'avis des habitants (« se mettre à la place des destinataires ») pour répondre au mieux à leurs attentes. Des moyens simples et peu coûteux, l'utilisation des compétences locales quand elles existent, sont des priorités pour diminuer les coûts : faire avec ce dont on dispose et parfois se contenter « d'avoir assez pour manger et vivre ». L'idée est de former des cycles vertueux, d'utiliser un élément pour en enrichir un autre et perpétuer le cycle. Dans le cas de la pollution de l'eau (canaux et bassins), c'est un cycle écologique. Les jacinthes d'eau se sont révélées efficaces en absorbant les métaux lourds et en digérant les déchets organiques et végétaux de l'eau. Les canaux ainsi « traités » naturellement sans investissement financier sont plus sains. Les jacinthes une fois à maturité sont remplacées par de jeunes pousses, les anciennes servent de compost pour d'autres cultures

potagères. Le roi a aussi inventé le moulin à eau pour oxygéner les cours d'eau, système très utilisé en Thaïlande.

Les projets royaux de développement durable ont un grand succès auprès des Thaïlandais qui voient en la princesse Maha Chakri la digne héritière de son père ; elle initie de nombreux projets, très sensible à la dimension sociale et environnementale. À l'origine en 1981, une agence au sein de la commission de financement du NESDB (dépendant du Premier ministre) s'occupait des projets royaux. En 1992, ils ont acquis un statut indépendant du NESDB sous l'autorité directe du Premier ministre. Le roi plaça finalement le bureau des projets royaux sous la supervision du Premier ministre en 2002 amenuisant alors son pouvoir sur leur gestion et le lancement de nouvelles opérations. Le bureau des projets royaux est chargé de diriger et coordonner les équipes des agences gouvernementales et entreprises d'État missionnées, de superviser et vérifier l'évaluation pour établir des données objectives, de collecter des données en vue de leur réutilisation. Le bureau suit les idées et recommandations des membres de la famille royale, recueille leurs avis et applique leurs décisions.

Les projets sont assez éclectiques : développement des points d'accès à l'eau (water sources), agriculture, environnement, santé publique, propositions d'aménagement (occupational promotion), réseaux de communications, aide publique (sécurité sociale). Ils sont classés en deux catégories : les recherches personnelles du Roi, destinées à constituer un corpus de connaissances diffusées ensuite aux agriculteurs et fermiers ; les projets pour solutionner les problèmes majeurs et urgents. La préservation des ressources en eau en particulier dans le Nord du pays, la réduction des dommages dus aux inondations dans les plaines en période de sécheresse, la substitution d'activités (tribus du Nord de la Thaïlande et des régions montagneuses) à la culture d'opium, la déforestation et la culture sur brûlis font partie des projets. Des méthodes assez pointues, souvent avec l'appoint des universitaires, sont mises en œuvre : de l'étude initiale des sites en passant par des enquêtes de terrain et des discussions avec les autorités locales, jusqu'à la définition d'une organisation. Les visites royales légitiment d'autant les projets et en assurent le succès.

Le bureau des projets royaux édite des brochures sur le roi et ses initiatives, qui font le bilan des opérations. Les documents sont ensuite diffusés dans les universités, écoles et dans les divers ministères. Communication qui garantit l'utilisation des données accumulées. Les brochures envoyées en Thaïlande et à l'étranger servent de base pour le développement local, elles constituent un corpus de connaissances simples et directement utilisables. L'objectif à long terme est de recréer une sorte de savoir spécifique à un milieu, reconstituer une culture vernaculaire adaptée aux usages et environnement d'une région.

Parmi d'autres actions, la reine a diffusé le label Otop, forme de valorisation des produits et de la culture traditionnelle thaïlandaise en Asie et à l'étranger. Repris d'un concept japonais, le « label OTOP » thaï permet de faire connaître la culture « intangible » du pays en assurant une qualité et une conformité des produits artisanaux aux normes internationales pour faciliter la commercialisation à l'étranger. C'est un système de développement durable local. Les techniques et savoir-faire traditionnels sont associés à des stratégies de vente éprouvées pour cibler efficacement les clients potentiels (boutique spéciale pour les produits Otop dans les grands marchés de la capitale, publicité et rayons spéciaux dans les magasins thaïs et pour touristes). Il apporte ainsi aux populations une activité garantie (permanence de l'artisanat, utilisation de ressources durables).

La famille royale joue un grand rôle dans la diffusion des idées de développement durable et de « sufficiency economy » (autosuffisance). La « New Theory » également un héritage de la tradition thaïe bouddhiste, est vue comme une continuité avec l'histoire en opposition au développement rapide qu'a vécu le pays ces dernières années. Elle est peut-être durable parce que dès le début faite par les Thaïlandais, ce n'est pas un concept importé, à la différence du système économique et gouvernemental en place, souvent critiqué. Pour des observateurs étrangers l'endoctrinement des populations et le culte de la personnalité (les portraits et les signes royaux sont très fréquents dans le paysage) donneraient une vision moins positive de la monarchie royale. Si l'on peut faire référence à la Grande-

Bretagne du point de vue de son rôle, le système démocratique y est en œuvre depuis plus de trois siècles. C'est une forme d'adhésion identitaire, fusionnelle, essentielle à la structuration de la société et de nombreux projets qualifiés de durable sont portés par la famille royale.

Expertises académiques : diffusion des savoirs et force de changement

L'exemple de l'université de Kasetsart est significatif de la place à ce type d'institution pour promouvoir le durable, en faire une finalité, une méthode, des techniques. Créée en 1943, elle est à l'origine centrée sur l'agriculture, la forêt et la pêche, elle s'est ensuite ouverte en 1994 à l'architecture, l'urbanisme, le paysage, la planification territoriale. Elle est propriétaire d'un campus à Bangkok, avec ses gardes, ses commerces, ses hôtels : elle peut pratiquement vivre en autarcie. Son audience est aussi liée à la présence de ses plus hauts responsables et de ses personnalités dans les Institutions qui conseillent l'Etat et le roi. Intégrée dans les réseaux du pouvoir, elle peut faire valoir son influence et accéder à des ressources pour réaliser ses projets. Après avoir ouvert trois campus décentralisés en 2000, KU projette d'en ouvrir trois nouveaux. Son installation, par exemple, sur une ancienne base militaire à Sakon Nakhon correspond à un programme de déconcentration des institutions de formation pour former les jeunes et dynamiser le développement régional, ici principalement accès sur l'agriculture. C'est un mouvement général de déconcentration de l'enseignement supérieur dans le pays qui s'adosse à des problématiques singulières : l'agriculture, l'industrie, l'aquaculture, la vie sociale et culturelle, le tourisme, cherchant à constituer des pôles d'excellence pour irriguer le pays.

L'université de Kasetsart par ses enseignants et ses chercheurs montre le rôle original d'expertises académiques. Le rapprochement des deux termes peut surprendre car en France on est habitué à les séparer avec d'un côté des savoir-faire appliqués, du ressort de professionnels, et de l'autre des savoirs fondamentaux, essentiellement produits dans les universités.

Dans de nombreuses actions, la place de l'université est remarquable, véritable « militant du développement durable » et en même temps expert pour les solutions opérationnelles. Cela tient à l'engagement des personnels mais aussi à sa place dans la structure sociale et politique thaïlandaise : « *L'université n'a rien à voir avec la politique et le commerce, nous, ce sont les savoirs (...) L'université doit commencer par mettre en œuvre des actions exemplaires présentant un intérêt pour la population, elle est un acteur du développement local durable, en lien avec l'identité du pays* » Professeur Pra Song (U.Kasetsart Bangkok). Profession de foi qui peut aussi se transformer en engagement politique pour ces élites modernisatrices du pays.

Enseignants et étudiants sont investis d'une responsabilité majeure vis-à-vis du roi, du pays, de la religion. Quand un enseignant est recruté, il s'engage à « *donner des cours, à faire de la recherche, à faire des choses utiles pour le pays, à soutenir la culture, la tradition thaïe et la religion* ». Une position qui repose sur les « savoirs » et leur indépendance¹⁴ vis-à-vis des pouvoirs économiques et politiques pour gérer les transformations du pays. Les universitaires mettent l'accent fréquemment sur « la corruption » et le pouvoir économique : « *Les dirigeants de l'urbanisme étaient des investisseurs, plus intéressés par les bénéfices, et c'est le même constat pour le gouvernement à l'exception du Roi.* » ou à propos de Bangkok « *où il n'y a jamais de plan urbain sincère, les politiciens manipulent les plans ou les promesses en fonction des objectifs électoraux.* ». La même personne regrette que « *Si quelques personnalités ou universitaires ont tenté des choses, ils ont toujours moins de pouvoir que les gouvernants.* » mais constate, fataliste, que les gens voient d'abord leur intérêt, du plus humble au plus puissant stigmatisant la perte des valeurs de la société thaïe.

14 L'université de Kasetsart avait été sollicité pour réfléchir sur des projets de planification et d'aménagement dans le Sud de la Thaïlande (localisation d'une rébellion) mais elle s'est retirée en faisant la remarque que les choses avaient été déjà décidées (notamment le tracé d'infrastructures routières rapides pour relier les pays du Sud) sans tenir compte ni de l'environnement, ni des souhaits des populations locales.

De nombreux enseignants ont été formés à l'étranger, dans les pays anglo-saxons ou en Europe. Ils ont ainsi expérimenté d'autres modes de fonctionnement, d'autres systèmes politiques, d'autres modes de vie. Il se pose alors la question des modèles de référence : « *La planification vient d'une philosophie occidentale, et pas orientale. La plupart des enseignants étudient la planification en occident et quand ils reviennent ils appliquent la même chose. Il y a peu de publications ou recherches sur la planification en des termes de philosophie ou de culture thaïe (...) Les étudiants qui travaillent avec les communautés apprennent beaucoup sur la philosophie thaïe, la vie traditionnelle. Mais ils ne combleront jamais ce vide : entre les théories occidentales de planification et l'observation sur site en Thaïlande.* » (E. Monischa). Le statut de l'enseignant dans la société est aussi essentiel. Souvent issu de familles aisées influentes, il est respecté : « La déférence vis-à-vis des enseignants » s'exprime au quotidien par leurs étudiants et par les populations en général.

Une philosophie positiviste du changement est le moteur de l'action : retenir de la modernité ce qu'elle autorise en termes de bien être tout en conservant voire en restaurant les valeurs des sociétés traditionnelles. Une stratégie qui est plus facile à mettre en oeuvre en province que dans les grandes villes, en milieu rural qu'en milieu urbain. L'adhésion des populations y semble plus facile et le contournement des multiples influences et intérêts politiques ou économiques aussi. L'université de Kasetsart par exemple est à l'origine spécialisée dans l'agriculture ce qui marque sa compétence sur les territoires ruraux où elle a décentralisé des formations et expérimentations.

L'université s'apparente à un opérateur de développement local en lien direct avec les problématiques d'une région. Des spécialistes issus de champs disciplinaires complémentaires travaillent sur des expérimentations tirées de modèles, qui font l'objet de diffusion auprès des professionnels locaux (expositions annuelles). Quand les autorités locales font appel à l'université, il y a aussi la garantie d'avoir des financements complémentaires.

Les enseignants engagés dans des expériences de développement ont compris que la relation aux populations locales est fondamentale pour plusieurs raisons. Par conviction en ciblant « la communauté » comme un des piliers de la culture et du système socio-culturel thaï, il faut l'accompagner face au changement y compris en intégrant de la modernité par exemple vis-à-vis de la façon dont on considère la nature qui n'est pas inépuisable, ni en danger. Par intérêt stratégique pour légitimer l'importance des savoirs académiques et opérationnels pour réformer la société locale : elle se doit de convaincre les utilisateurs finaux du bien fondé de ses thèses par exemple sur la valorisation de la nature, pour réparer les méfaits déjà engagés par l'industrialisation à outrance et la consommation, pour contourner des projets locaux estimés néfastes pour le futur. Par nécessité politique car l'université, au-delà de l'aide technique qu'elle fournit aux communautés, participe de façon active au renforcement de leur pouvoir. Elle peut être aussi en concurrence avec la filière politique officielle qui finance des projets et distribue des subsides, « à partir de promesses sans respect des identités des personnes ». Cet « empowerment » répond à un objectif conjoint de préservation des ressources naturelles et d'ancrage pérenne des populations sur le territoire. Le lien semble direct avec la population pour les principales décisions et pour trouver les solutions adaptées. Il est vrai que le système d'expertise semble relativement simple, comparer à la sophistication de ceux qu'on observe en France qui auscultent en permanence les populations et les territoires, incorporés dans un maillage complexe d'échelles.

Cela peut sembler assez limité mais il est fait état de nombreuses expérimentations dans le cadre du cursus des études pour travailler sur des projets de réhabilitation de sites, de terrains, d'habitat des communautés. Très régulièrement les enseignants proposent des « cas réels » sous forme de workshop pour initier des projets durables. Toutes les universités du pays, quelles que soient les disciplines, ont ce rapport au terrain.

Les deux exemples suivants illustrent la manière d'agir : « *Après qu'un feu eut ravagé les biens de plus de 180 familles dans la communauté de San Chao Thong Market (Ang Thong province), l'action de Kasetsart fut de rechercher des informations sur le passé construit, l'histoire et les caractéristiques de la communauté (établie il y a 100ans). La participation*

de la population joue aussi un grand rôle dans ce travail de reconstitution puis de projet : cette communauté fut la première à mettre en application le code local de la construction, et l'enjeu fut aussi de conserver les principaux repères physiques et culturels. Il fallait maintenir la trace physique de l'architecture ancienne, pour que les gens conservent leurs repères. » (E. Wandee)

Un deuxième exemple concerne la réhabilitation d'une communauté et d'un canal fortement pollué. L'université coopère avec EGCO, filiale privée d'EGAT, entreprise publique qui s'occupe de la gestion des eaux au niveau national. L'objectif est d'améliorer la qualité des eaux d'une portion d'un canal le long duquel s'est établie une communauté d'environ 75 habitations¹⁵ et de mettre en œuvre des « techniques naturelles ». Le projet s'inspire des idées du Roi (économie autosuffisante) et associe la communauté, essentiellement leurs représentants. Une loi impose aux grandes entreprises de s'engager dans ce type de projet pour « aider la société » dans les domaines de l'écologie, des techniques durables de traitement des eaux (récupération des gros déchets, filtrages et traitement naturel, usage de produits naturels pour les tâches ménagères). EGCO subventionne le workshop et a développé des expériences similaires qui se veulent exemplaires d'une gestion naturelle et économe de l'eau. La finalité est la formation des étudiants mais aussi l'éducation des habitants pour faire en sorte « *qu'ils sachent quoi faire une fois les experts et les leaders partis* » : des réunions publiques sont organisées et des prospectus distribués qui décrivent les bonnes pratiques. Si le projet doit se réaliser, EGCO sollicitera une subvention de l'organe politique qui a la charge de ce territoire (district, province). La logique d'intervention est pragmatique, localisée sur un site limité et opportuniste en fonction des acteurs présents.

Les workshops servent aussi pour les apprentis experts à mieux pénétrer la vie thaïe et certains de ses composants quelquefois méconnus en raison d'une société hiérarchisée. Toutes les expériences et les recherches dédiées servent la capitalisation des savoirs dans les différentes universités qui les déclinent différemment. Par exemple, pour le traitement des pollutions : les unes sont plus « actives » dans le sens où la réponse passe par des technologies constructives, chimiques ; d'autres plus « passives » s'inspirent de la force de l'architecture et de la construction traditionnelle comme réponse aux enjeux environnementaux. Une capitalisation qui passe par des collaborations étendues avec des partenaires étrangers qui possèdent une partie des savoirs, des techniques et des budgets nécessaires pour la formation et la recherche.

L'université est une force sociale misant sur la vitalité des savoirs, de la connaissance, de la pédagogie. De création plus récente, dans sa forme moderne, que dans les pays occidentaux, elle est aussi au cœur de la modernisation du pays. Les frontières disciplinaires y semblent moins marquées et les collaborations plus faciles pour gagner en efficacité vis-à-vis des forces économiques ou de l'Etat. Son rôle est plus actif face aux déficiences des autorités locales et aux manques de savoirs dans un domaine qui, s'il peut emprunter aux traditions, impose aussi une grande technicité (des spécialistes sont formés à l'étranger et de plus en plus en Thaïlande). Néanmoins, malgré ce dynamisme, des observateurs étrangers remarquent que la production des savoirs n'est pas encore au niveau des universités occidentales. L'appareil universitaire reste donc dépendant de relations avec des partenaires internationaux pour opérer un transfert de méthodes, d'organisation et de savoirs. La Thaïlande n'hésite donc pas à tisser des liens avec des acteurs étrangers ; son ambition est de se positionner sur l'échiquier régional et d'être l'épicentre d'une production et de mutualisation de savoirs.

¹⁵ Les problèmes traités par le workshop sont représentatifs de nombreuses situations à Bangkok. Les communautés utilisaient le canal pour cultiver le riz, le traiter, le transporter jusqu'aux grands lieux de production de Bangkok. Il y a 50 ans, l'autoroute « Viphavadi » a pris le relais du canal. La pollution est issue de l'habitat proche du canal (eaux usées) et d'usines qui y déversent leurs rejets. Les méthodes employées pour concevoir ce type de projet sont capitalisées pour être diffusées sur d'autres sites : c'est d'autant plus vrai qu'aujourd'hui « la tendance » à Bangkok est de partir de ces unités pour concevoir un développement durable.

Communauté, populations, associations : participer

La communauté

« La communauté » est continuellement présente dans le discours et les pratiques de tous les acteurs. Elle est un support de toute politique de développement durable et en est la cible privilégiée ; à la fois objet et sujet principal de l'action. Si elle est la base de référence pour la socialisation des individus, elle représente un fondement identitaire majeur quand il s'agit de décrire l'organisation, le fonctionnement de la société, la finalité des actions de développement entreprises. Ce n'est donc pas qu'une définition sociologique dont il est question à partir de la nature des liens qui unissent les individus, mais une représentation de l'identité et de la culture Thaïe. Spatialement elle peut se confondre avec le village (ban), un district en ville, voire simplement un groupement de maisons anciennement installé que les autorités reconnaissent comme ayant des droits sur leur territoire. L'assemblée élue par les habitants négocie avec les autorités locales et la filière politique pour ses projets. Elle peut aussi solliciter des experts indépendants comme l'université ou des professionnels. Quand les communautés sont illégales, elles chercheront à être reconnues par les autorités.

La proximité physique et des intérêts communs sont essentiels pour être dotés du qualificatif de communauté sachant que la tradition thaïe, la religion, le mode de vie, sont d'autres facteurs de structuration. Les habitants font souvent leur auto-promotion à partir d'un seuil minimal de 50 habitations sans limites territoriales précises pour négocier avec les autorités locales ; ils désignent leurs représentants qui deviendront les négociateurs : « *Dans les communautés illégales ou de bidonvilles, très denses, les gens tentent de réclamer une inscription en tant que communauté à la municipalité sans garantie pour l'obtenir, mais dans le but d'avoir des équipements et la conservation des maisons en cas de risque d'éviction. Une communauté, pour l'Etat, comprend au minimum 50 habitations.* » (E. Araya). L'existence de la communauté est légitimée par l'autorité politique pour revendiquer des équipements minimalistes ou faire valoir leur point de vue sur les projets en cours. Les formes contemporaines de lotissement à Bangkok n'ont pas cette dénomination car trop récents. De ce point de vue, les bidonvilles, dès qu'ils sont anciennement installés, sont désignés comme des communautés. Les communautés ethniques (chinoises notamment) sont identifiées aussi dans leur valeur sociologique et dans leur habitat sur le territoire urbain ou rural.

Le chef de la communauté ou du réseau (un représentant pour chaque regroupement d'habitants : un bidonville peut rassembler plusieurs représentants) a en général le pouvoir. Certains sont craints car plus riches ou à cause de leurs relations avec les autorités. Si leur voix ne rend pas compte des attentes de la population, elle demeure la seule entendue. La participation des habitants, parfois très faible lors des réunions, n'aide pas : dans certaines communautés, les aides de l'UCDO (Community Development Office) ont été versées contre l'assurance de leur soutien. Les leaders locaux « tenaient » les habitants grâce à une relation de dépendance : protection, argent (jeu d'argent, vente de drogue). Ils étaient dénoncés ou chassés seulement quand les privilèges qu'ils s'octroyaient ou leur impopularité étaient trop grands. Les habitants jugent l'efficacité de leurs leaders ou des ONG sur des questions immédiates (la sécurité, les équipements, l'amélioration des conditions de vie) : « *Le fait que les buts des habitants soient limités ne signifie pas qu'il soient désintéressés par la politique ou par des actions plus larges.* »

Les réseaux de communauté

Auto-désignée, légitimée par le pouvoir politique et royal, les communautés se reconnaissent aussi dans leur capacité à s'organiser, à faire barrage, à faire des projets de transformation radicale de leur territoire. D'une façon générale, les réseaux de communautés en tant qu'entités organisées ont accru leur influence par la montée en puissance d'une classe moyenne réformatrice (universitaires, spécialistes et ONG) et pour

trouver une réponse à des préoccupations sociales et environnementales. Ils vont dès lors s'affirmer comme un contre-pouvoir dans la planification et les décisions qui les concernent. Les experts viennent en appui et fournissent une expertise comparable à celle des autorités. Les ONG apportent une médiatisation locale ou internationale dans un contexte où les conflits environnementaux deviennent de plus en plus audibles.

En 1970, le père des ONG thaïes, Dr Puey Unkpakorn avec l'université Thammasat, a mené les premières enquêtes dans les bidonvilles. Des fonds et la médiatisation à l'étranger apportèrent de gros moyens aux ONG locales pour construire des centres de soin et rénover les voies dans le bidonville (Klong Toey). Durant la brève période de démocratie parlementaire (1973 à 1976), l'Etat institua des comités de communautés qui devaient servir d'intermédiaires entre le gouvernement et les habitants. A Bangkok, c'est avec le BMA (Bangkok Metropolitan Administration) que les organisations négocient ou encore avec la National Housing Authority. À partir des années 1970, les communautés et les bidonvilles ont été à la base de nombreuses et régulières mobilisations de leurs habitants pour défendre leurs intérêts. La Community Based Organisations, regroupement de bidonvilles, le Forum du peuple, se sont efforcées de fédérer des actions souvent éclatées pour rester une force influente. Il n'y a pas là les ferments d'un pouvoir révolutionnaire, ni forcément les bases d'une contestation politique, mais davantage les ingrédients pour une négociation sur de meilleures conditions de vie. L'essentiel pour les communautés et leurs représentants est de faire valoir le point de vue des habitants et « d'être aidé » quelles que soient les solutions envisagées : réhabilitation, déplacement et relogement ailleurs, solutions individuelles. En 1989, le ministère de l'intérieur annonça que les habitants de Klong Toey devaient quitter la communauté pour s'établir dans une province voisine. L'Human Development Foundation ainsi qu'un groupe actif de résidents, plus tard suivis par la Grass Roots Development Foundation et la Sotoshu Volunteer Association (ONG Japonaise) formèrent l'interface entre la communauté, les ONG et donateurs internationaux ou du gouvernement. Les centres de soins, les bibliothèques et rénovation des chemins du bidonville purent se faire par le travail à temps plein de ces volontaires. Les habitants ne contestent pas les règles capitalistes de la propriété, ils aspirent à garder leur place dans la ville, à éventuellement devenir propriétaires, à être indemnisés ou relogés, dans tous les cas trouver une solution à leur cas.

De nombreuses ONG se placent au service des communautés d'habitants. C'est en leur servant d'intermédiaire lors de discussions avec les autorités ou avec les experts pour étayer leur thèse ou pour porter leurs revendications au niveau national (groupe de pression et médiatisation), qu'elles aident les habitants. Pour le barrage de Pak Mun, les autorités ont fait peu de cas d'éleveurs de poissons qui ont alors perdu leur emploi et furent forcés de partir à Bangkok pour travailler comme ouvrier ou en usine. Construits dans les années 1960-70, ils délogèrent près de 15 000 personnes sans consultation, attitude qualifiée de « démarche dictatoriale » par Chainarong Srettachau, directeur de la Thai wing of the Southeast Asian Rivers Network (SEARIN), dénonçant le gouvernement central et ses représentants locaux (gouverneurs). Les ONG, en collaboration avec des experts de l'environnement, font émerger une situation « cachée ». En 2000, le cas de Samut Prakan, ville proche de Bangkok, où l'Asian Development Bank (ADB) a voulu mettre en place un programme de traitement des eaux du canal (Klong Tan) est représentatif. L'ADB, avec des fonds importants de la Japanese Overseas Economic Cooperation Fund et la collaboration de pays européens et d'Afrique, comptait introduire des plantes sensées absorber les rejets toxiques des industries à proximité. 3000 protestants et 40 ONG se mobilisèrent pour demander l'arrêt du programme : les plantes n'absorbent pas les métaux lourds qui auraient pu polluer le canal puis le Golfe de Thaïlande. L'ONG TERRA et d'autres organisations thaïes montrèrent qu'aucune étude d'impact environnemental ou social n'avait été réalisée par le Département du Contrôle de la Pollution.

Les organisations de communautés de bidonvilles ou les réseaux de citoyens défendent des causes qu'ils connaissent bien et peuvent être influents quand leurs membres font aussi partie de l'élite du pays. Désormais, la participation entre en jeu dans les démarches écologiques thaïlandaises, mais la concertation n'aboutit pas toujours à une réelle prise en

compte des intérêts des habitants. Les expulsions autoritaires des bidonvilles de la capitale furent parfois stoppées quand les manifestations étaient suffisamment médiatisées. Aujourd'hui, les ONG demandent non seulement plus d'écoute envers les habitants mais aussi une plus grande latitude d'action : *des échanges entre autorités et organisations naissent une réflexion de meilleure qualité*. Et l'on remarque que les organisations non gouvernementales, le secteur associatif, ont eu tendance à idéaliser la cause des mobilisations des bidonvilles pour rénover leur cadre de vie et surtout éviter d'être déplacés.

Au milieu des années 1980, beaucoup ont enclenché la multiplication de tactiques pour réclamer le droit d'avoir une place dans la ville. Ce changement inclut de nouvelles façons de faire pression, de manifester en public, d'utiliser les médias, et d'organiser des réseaux. James Ockey a déclaré que cela représente la naissance de nouvelles formes de résistance, ou « armes des urbains faibles », induisant une transition dans la gouvernance des bidonvilles. L'on passerait de « formes traditionnelles » (réseau patronal, clan, gang), à d'autres « modernes » centrées sur des leaders plus instruits qui facilitent l'accès aux réseaux d'ONG et aux médias (Ockey, 1996). Les habitants de bidonvilles ont amélioré leurs techniques de revendications. Cependant, il est beaucoup moins évident que ces requêtes s'assimilent à une résistance de classe comme il le suggère. De plus, le patronage, la hiérarchie et les relations d'interdépendance, si caractéristiques des schémas culturels thaïs, sont visiblement reproduits dans les cas réussis de mobilisation communautaire.

Le réseau associatif est structuré en Thaïlande dans le cadre d'organisations internationales ou souvent de niveau national et local. Pour les organismes Thai, agissant dans le domaine de la santé, du social, de l'aménagement, de l'habitat. Les ressources sont de différentes origines : les subventions de l'Etat, « le sponsoring » d'entreprises privées, les dons de particulier ou de fondation. Le Community Organisation Development Office (CODI) est assez exemplaire de structures publiques dont le fonctionnement est similaire à celui des organisations internationales : sa finalité est la réhabilitation des bidonvilles avec la participation des populations concernées en les fédérant dans un réseau élargi. Il se définit autant comme une institution capable de mener des actions très opérationnelles que par sa capacité à fédérer des savoirs et à générer des expertises originales. CODI a une vraie audience internationale, notamment régionale dans le cadre d'échanges avec les pays voisins et son expérience semble faire référence. CODI a mis au point une méthode et un management de projet structuré qui à la fois séparent et articulent les fonctions décisionnelles et d'expertise. En créant des réseaux de communautés, CODI augmente aussi son pouvoir de lobbying auprès des autorités nationales et locales.

Une organisation non gouvernementale comme le Thai Environmental Institut, créé en 1993, a fait aussi le pari d'une mise à niveau des savoirs dans un domaine dépendant d'autres enjeux économiques et politiques. L'objectif de l'association est d'aider à formuler des directives en faveur de l'environnement et fait le lien entre l'action et les règlements afin d'encourager des progrès cohérents. Elle se présente essentiellement comme un centre de ressources destiné à la Thaïlande et l'Asie. TEI revendique une légitimité nationale et internationale et mène des activités de recherche « publiant leurs résultats ». Améliorer les savoirs, les formations, des adhérents et des équipes de TEI est affiché comme un souci central. L'accès à l'information, la participation, sont défendus au travers de quatre types de projets : les villes durables (approche participative pour le nettoyage de la région de Bangkok, agenda 21 de Thaïlande et locaux) ; la planification environnementale (propositions pour le plan national de Thaïlande ; création d'un centre technologie environnementale Asie-Europe ; améliorer la sensibilité des acteurs thaïs à la cause environnementale), la participation publique et la gouvernance environnementale, le statut de l'environnement (participation au bilan environnemental de la Thaïlande en 1995-97). Un programme de recherche s'attache ainsi à observer l'urbanisation, le développement et « la durabilité environnementale ». L'un de ses principes éthiques est de trouver des solutions technologiques innovantes en accord avec la culture du pays. Elle est en relation avec le National Economic and Social Development Board, fait des projets

communs avec le Thailand Cultural environment Fund, travaille en étroite relation avec les partenaires gouvernements, communautaires, académiques ou encore d'autres organisations internationales. Pourtant l'image de TEI ne semble pas avoir une audience qui la rende incontournable, faute d'un volet opérationnel reconnu. Le parti sur « savoirs » semble avoir des limites faute d'une implication dans les sphères opérationnelles.

Les ONG internationales ont aussi un réseau influent dans ces zones pour défendre et porter des projets comme l'a montré le Tsunami où chaque organisation avait son officine pour venir en aide aux populations. La Thaïlande fait l'objet d'une attention soutenue dès lors que sont identifiées par ces organismes internationaux des problématiques dans leur sphère d'action. Elles s'associent à des institutions locales ou encore à des organisations thaï dans le cadre de réseaux internationaux thématiques. Cela se traduit dans des formes éclectiques d'intervention, de la protection d'une espèce à l'aide au développement. Si elles doivent obtenir l'accord des autorités politiques pour intervenir, elles travaillent aussi directement avec les communautés, leurs représentants et les réseaux constitués.

La participation

Participer à l'amélioration et aux conditions de vie, contrôler leur devenir, constituent les visées principales à la participation telle que la conçoit les réseaux associatifs. Sa formulation dans l'agenda 21 du gouvernement assure une légitimité : « *Renforcer la participation et l'accès à l'information pour le social, l'économie et l'environnement. Accéder à plus de justice, faire les choses ensemble pour voir où l'on veut aller.* ». Depuis peu, le BMA appliquerait une nouvelle méthode pour la planification et le développement urbain en recherchant pour les projets de proximité (aménagement de voiries, d'espaces publics) la participation de la population ; jusqu'alors le point de vue « physique » s'imposait au « social ». Il y a le souci d'information qui se heurte rapidement aux manques de moyens et à la faiblesse de la définition des plans et des règlements au niveau des districts. Néanmoins le BMA conserve une tendance autoritaire et assez hiérarchique dans la façon de mener la participation : « *Le BMA a tenté d'appliquer l'agenda 21 au masterplan, mais ce n'est pas clair. Pour les communautés de Bangkok (ensemble des habitants), les agences du gouvernement ne cherchent pas un moyen de faire du développement durable. Ils veulent que les gens adhèrent en suivant un processus et en appliquant ce qui est véhiculé dans les campagnes d'information mais je ne pense pas que ce soit une façon de voir.* » (E. urbaniste)

La participation est un instrument politique et technique pour faire en sorte que le projet soit adapté à la demande : « *Le problème est le manque de confiance en les personnalités politiques : gouverneurs, dirigeants, qui sont corrompus et qui trompent les habitants sur leurs intentions réelles à long terme). Par exemple Thaksin a souvent proposé un « package », un projet ficelé et fini alors qu'il devrait suivre une procédure : commencer par une étude d'impact puis faire une enquête avec la population. Pour avoir un consensus avec la population, il faut inviter les gens à participer dès le départ pour voir les progrès, les intentions et la finalité du projet.* » (Universitaire, urbaniste, Thai)

Pour leurs programmes de logement, le NHA intègre les modes de vie et les attentes des usagers mais la participation est effective une fois le programme conçu pour sa gestion future et son devenir : « *Nous créons de nouveaux ensembles, donc quand les gens ont déménagé, nous essayons de monter des coopératives ou associations pour qu'ils s'occupent de leur communauté et pour générer des activités lucratives pour eux. On essaie de les aider en proposant des activités apportant un salaire supplémentaire ou des activités, des formations. On doit connecter les logements aux écoles et infrastructures pour que les locataires puissent se rendre au travail. S'ils n'existent pas, ces services, nous devons les mettre en place.* » (E. NHA). Des retours d'expériences sont aussi faits pour tenir compte du vécu dans les futurs programmes immobiliers.

En cas de conflit, les moyens de réagir des habitants et d'exprimer leur désaccord étaient auparavant limités aux pétitions adressées aux diverses autorités et à quelques

manifestations. De plus en plus, des communautés ont compris que leur combat pouvait gagner en impact et en résonance en s'alliant avec des ONG, des académiciens universitaires, d'autres groupes qui ont protesté par le passé auprès du gouvernement pour des enjeux identiques, en faisant connaître leur combat par le biais des médias, en mobilisant l'attention et le soutien du public. Ils ont ainsi plus de chance de parvenir à interpeller les autorités et à engager un processus de négociation avec ces dernières.

Une gouvernance problématique

Experts, universitaires, membres d'association, expatriés, insistent sur la difficulté à « concrétiser » les projets, les prévisions des plans, « *Le problème c'est l'application des règlements (code de la construction), du plan directeur, pour que la réalité respecte ce qui est écrit et dessiné. Parfois il est dur de concrétiser ce qui est énoncé, et beaucoup de bons projets ont ainsi été abandonnés.* » (E. Monischa), ou encore la lenteur de la mise en œuvre, « *La bureaucratie est très lente, pour obtenir les signatures et pour la communication entre les services. Il y a trop d'étapes, ça bloque l'imagination et entrave la motivation ; beaucoup abandonnent.* ». Les soutiens financiers doivent se trouver sur la durée faute de budgets alloués pour cela. Les acteurs de terrain déplorent alors la tendance à s'investir pour des raisons d'image et à ne pas aider jusqu'au bout un projet : « *nous avons du mal à trouver des « sponsors » pour supporter nos projets sur le long terme. Avec les Nations Unies et les entreprises privées, nous lançons des projets, la première phase achevée ils ne poursuivent plus leur engagement (publicité, budget) ce qui fait que les projets ne sont pas efficaces. Ils ne peuvent aller plus loin et donc ne tiennent pas leurs promesses pour les habitants. Les entreprises veulent affirmer leur image positive en lançant successivement plusieurs projets, sans finir les premiers (ce qui au total leur coûte plus cher). C'est une question d'image de marque, commerciale avant tout* » (Ent . TEI)

L'enrôlement des gouverneurs et des leaders municipaux pour qu'ils deviennent des supporteurs de l'action, impose de longues discussions. C'est à la fois l'ignorance, le manque d'implication manifeste qui est regretté mais encore la volonté des dirigeants à se réapproprier les projets en contrôlant les budgets. Par contre, dès que se crée un consensus entre politiques, communautés, et associations, l'action est efficace car les usagers finaux sont capables de formuler leurs besoins et générer les projets adaptés : « *la plupart des communautés savent s'organiser et connaissent leurs besoins mais obtenir le budget et le soutien nécessaire sont plus délicats* » (TEI).

Une planification trop contraignante est aussi redoutée dans un système qui doit laisser une place à l'initiative individuelle : « *Pour moi, la planification de Bangkok, en tant qu'habitante, n'est pas suffisante, mais c'est mieux car certaines communautés peuvent développer leurs activités grâce au BMA, améliorer la qualité de vie des gens, d'un point de vue social.* » (E. urbaniste).

Malgré son label de démocratique, le système actuel n'est pas favorable à une expression ouverte des idées et des oppositions : « *La constitution de (1997) avait pour objectif de rompre avec les trois plaies récurrentes du système thaïlandais : l'instabilité gouvernementale tenant à l'obligation de constituer des coalitions pour gouverner, le pouvoir excessif de la bureaucratie et la corruption* ». (Perelman, 2006) et l'achat des votes est fréquent. Il se mêle encore une organisation d'un Etat de droit fortement centralisé et une autre traditionnelle symbolisé par la place de famille royale ou encore à l'échelon le plus proche du terrain par le rôle des chefs de village ou des « kammans » ou encore au niveau du canton par les autorités religieuses. Le récent coup d'Etat (septembre 2006) et l'abrogation de la constitution de 1997 sont significatifs d'une difficulté à instituer une démocratie moderne, à l'occidentale. Une « immaturité politique » favorisée par une croyance centrale de la société thaïe, la soumission aux aînés, le Rabob Uphattam. C'est le respect inconditionnel pour le plus âgé du groupe / le plus ancien ou le plus vieux qui a gagné la confiance de la communauté. Il peut représenter un groupe pour discuter avec d'autres composantes du village. Pour bien fonctionner il faut que tous les membres

croient en la justesse et en la qualité de la décision du représentant. Croyance supportée en particulier par le Bouddhisme. Si on y ajoute qu'un système de lien basé sur la dette personnelle et non pas sur la propriété, donne un grand pouvoir au leader. En ce sens les Thaïs respectent la hiérarchie (sauf ceux de rang inférieur) et croient en un destin personnel qui explique le malheur, préfèrent travailler seuls et montrer leur richesse en consommant les produits les plus contemporains. Se construire une influence ou un statut est particulièrement important. Ces caractéristiques sont des freins aux réformes politiques et à la mise en œuvre d'un Etat de droit.

La mise en œuvre des politiques de développement durable dans le cas Thaïlandais se heurte à « l'absence de transversalité ». Pour l'heure la mobilisation collective des acteurs concernés et leur fédération semblent opportunistes et circonstanciées et n'entrent pas dans des méthodes de travail. Inversement le faire serait une innovation majeure dans les systèmes décisionnels actuels.

Associer de multiples échelons des administrations publiques, les responsables politiques, les organisations non gouvernementales, les fondations, les experts, sont des tâches difficiles, longues et sans garantie de succès. Cela s'applique autant pour les grands projets de la métropole que pour d'autres à des échelles territoriales plus réduites : « *Dans le cas de grandes villes comme Bangkok, le développement durable ne se fait pas seulement avec les autorités. Il dépend aussi de certains autres acteurs comme le secteur privé ou le gouvernement central, et pas seulement du BMA. Ce qui vient du gouvernement central aboutit à des conflits avec le BMA, on peut voir le long du métro aérien et des autoroutes les terrains vides : ce sont des témoins des conflits entre les instances décisionnelles (...). Les conflits entre le Ministère des transports et le BMA sont politiques. Pour le métro aérien, les fonds venaient en partie du BMA et du gouvernement central. Aujourd'hui, seules les communautés pauvres sont fortes et structurées, les communautés récentes ne se mobilisent pas. Pour le développement durable, il faut confronter tous les points de vue.* » (E. Urbanistes). C'est aussi le cas pour des projets à une échelle intermédiaire : « *Les différents services ne travaillent pas tellement ensemble sauf en cas de parties qui se chevauchent (projets dans la même zone par exemple). Chaque département a son propre budget, son organisation et sa hiérarchie. De plus, les actions du BMA sont réparties dans les différents arrondissements de la capitale (division supplémentaire). Chaque arrondissement a son projet à part* ». (Universitaire, urbanisme, Thai)

Plusieurs raisons expliquent la domination de dispositifs hiérarchiques et centralisés malgré les effets d'annonces sur l'évolution de la répartition des pouvoirs. Les dirigeants craignent de confier à des échelons décentralisés des prises de décision. Les militaires sont réticents à voir déléguer des pouvoirs qu'ils ne contrôleraient plus entraînant si ce n'est des revendications autonomistes du moins donnerait un potentiel pour cela. La question du Sud de la Thaïlande et des attentats islamistes est l'exacte situation que veulent éviter les militaires. Alternant entre répression et négociation, c'est une région qui a été longtemps négligée par le pouvoir central alors même qu'elle revendiquait son identité. La décentralisation est une vieille idée neuve et loin de penser à un certain fédéralisme, une autonomisation des pouvoirs locaux n'a jamais été réelle face « à la paranoïa des gouvernements centraux ». Pourtant les spécificités internes à l'intérieur du pays sont connues entre la région urbaine de Bangkok, qui a sa propre structure de pouvoir BMA, le Sud, le Nord-Est essentiellement agricole et orientée vers la riziculture mais confrontée à des sécheresses qui l'a remet en cause, le Nord-ouest plus riche. Ce qui amène certains à dire qu'il est difficile d'envisager le véritable développement durable sans une démocratie délibérative. La bonne gouvernance¹⁶ passerait par un équilibre à trouver entre une décentralisation, qui donne aux organes locaux la responsabilité et les moyens de gérer l'environnement et les moyens de subsistance, cruciaux pour des populations pauvres, et une solidarité nationale.

16 Dr. Chamniern et P. Vorratnchaiphon, *Poverty and the Environment : Situation, Challenges and Focus areas for selected countries in Southeast Asia*, 2004

Pour la gestion des espaces forestiers ou de l'eau, le défaut de gouvernance est jugé flagrant dans le façon d'organiser une action partenariale qui impliqueraient des délégations de pouvoir et de négociations de la part des services de l'Etat : « *Non seulement il y a l'absence de dévolution du pouvoir au local mais toutes les administrations se battent entre elles ce qui produit une grande cacophonie. Par exemple sur la question de l'eau on a décompté pas moins de 30 agences gouvernementales, étatiques et para-étatiques qui interviennent et qui ont pouvoir pour annuler, infléchir, les décisions. Vue d'en bas ils ne représentent personne, petite rivière, grande rivière, grand bassin. Dans ce cas là personne ne leur fait confiance. Au plus haut niveau il y a des gens compétents ou très incompetents, souvent clientélistes...* » (expert, eau). Le propos est généralisable.

Un autre élément est l'absence de services techniques constitués (cas de nombreux pays émergents) qui puissent donner une légitimité technique aux services de l'Etat alors que l'on fait plus fréquemment appel aux universités et aux consultants extérieurs ; les services techniques conservant un rôle de supervision. Ce rôle ne repose pas sur des expériences préalables de politiques techniques comme on en trouve en France. Etudes de faisabilité, de programmation, design des processus et systèmes sont faits par des consultants extérieurs et l'administration en général n'arrive pas à capitaliser. Il y a des compétences importantes sur le plan technologique mais davantage sur le modèle de l'ingénierie : « *si l'on prend l'exemple de l'aéroport. Il a eu un problème sur la piste qui s'affaissait avec les gros porteurs. Déjà elle a été mal faite car l'argent prévue pour la faire n'a pas été utilisée mais à servi à la corruption. On a fait appel à un service de l'Asian Institut Technological pour faire une étude du béton et du soubassement. Il est allé faire les relevés (carottage). Les autorités responsables (trois acteurs) ont fait un appel d'offre et c'est l'AIT qui a eu le contrat. Et ce sont des gens y compris en thèse qui ont fait le travail (...) c'est typique du fonctionnement thaïlandais capable d'identifier techniquement un problème mais qui externalise.* » (expert).

L'université de Kasetsart (planning et architecture) a été sollicité pour faire une étude d'impact après le choix de localisation de l'aéroport dans un bassin inondable, avec de nombreux canaux, et une rivière dont il faut contrôler le débit. D'autres sites auraient été plus appropriés. Pratiquement rien n'a été envisagé sur la mutation sociologique et économique des populations confrontées aux installations aéroportuaires, aux infrastructures qui les accompagnent (Skytrain) et aux effets d'une possible urbanisation le long de la ligne. Les expertises locales et nationales existent sur de nombreux aspects et il n'est pas besoin de faire appel à l'étranger.

L'absence de politiques publiques techniques, souvent traduites dans de grandes lois cadres, limite les facultés d'anticipation et ne donne pas clairement un horizon, des moyens, des capacités d'évaluation. C'est vrai de nombreuses politiques y compris les politiques urbaines et territoriales : « *une loi sur l'eau date de 15 ans et donc elle est caduque. Il en faudrait une autre mais avec 30 acteurs au niveau administratif qui ont leur mot à dire cela ne se fera pas (...) Par exemple rien ne se fera sans le Royal Institut of Irrigation car l'eau c'est le riz et le riz c'est la Thaïlande. Rien ne se fera sans lui et il intervient y compris quand ce n'est pas son rôle (stockage et purification de l'eau par exemple). Quand trente institutions, organisations, revendiquent la même chose ce n'est pas possible.* » (expert, eau). Luttés de pouvoir et d'influence qui brident une approche globale et générale des problèmes.

C'est aussi le cas quand il est question de l'efficacité des transports publics à Bangkok : « *le problème des lignes de métro est leur intégration. Il y a deux systèmes de billetterie complètement différents par exemple. La connexion physique entre systèmes a été faite au dernier moment et mal faite. Donc un taux d'utilisation faible. De plus il faudrait redessiner le réseau de bus en fonction des nouvelles infrastructures (...) la banque asiatique de développement est en train de mettre en place un système de ticket intégré. Les Thaïs vont devoir gérer l'existant donc deux concessions différentes et vont être obligés de renégocier pour maximiser l'investissement réalisé dans ces infrastructures.* » (expert). L'une des difficultés majeures est l'approche « verticale » et sectorielle des problèmes qui empêche d'avoir un point de vue global et rend « l'approche transversale problématique ». Les multiples agences ou départements qui interviennent n'échangent quasiment pas au même niveau. L'intégration urbaine semble aussi problématique pour aborder et traiter

l'environnement des lignes et des stations du nouveau Skytrain qui devient l'objet d'une forte spéculation foncière voire et comme le dénonce beaucoup le support d'une importante corruption. Pourtant là encore les compétences et les savoirs, les « bonnes pratiques » ou les échecs sont relativement connus. Ce qui est traduit en France par « l'unité de la maîtrise d'ouvrage » qui garantit un traitement cohérent et rationnel d'une problématique complexe. Mais la ville ne s'élabore pas et ne se construit pas sur des bases uniquement volontaristes et savantes à partir d'un modèle idéal et rationnel de mobilité ou d'usages. « L'unité de la maîtrise d'ouvrage » ne prémunit pas non plus contre les incertitudes, les échecs, les hésitations, les expérimentations.

« *Le gouvernement fait des études, mais quand il veut construire quelque chose, il le fait sans se soucier des conséquences.* » : malgré la qualité de l'ingénierie, elle ne peut pas tout résoudre quand les choix initiaux sont déjà problématiques : en construisant des digues, des canaux et d'autres ouvrages, elle ne fait que « rattraper » les effets néfastes d'infrastructures construites rapidement.

L'une des difficultés essentielles est de trouver le bon interlocuteur pour prendre et assumer les décisions. La tentative pour installer une « démarche d'écosite » par des chercheurs du CIRAD entre 2000 et 2005 en Thaïlande sur le site de Bangkhuntien a échoué. L'élevage intensif de crevettes menace l'équilibre écologique du littoral (produits chimiques, rejets toxiques) déjà bien entamée par la destruction des mangroves pour créer les parcs. L'intervention s'appuie sur « ecolink » au niveau européen et mondial (mise en relation des initiatives locales et nationales pour aider d'autres pays) ; la méthode proposée par le Cirad cherche à rénover le site en appliquant des objectifs de durabilité. La complexité des partenariats, l'absence d'interlocuteurs fiables, la mise en cause d'intérêts économiques souterrains et les rivalités existantes dans l'appareil public, sont la cause de l'échec. « La culture asiatique », la barrière de la langue, la hiérarchie relationnelle quand prévaut le rapport maître – élève sur les compétences, sont d'autres facteurs évoqués. Ainsi pour mettre en œuvre une telle démarche qui rompt l'équilibre relationnel antérieur, les universitaires impliqués n'iront pas défier les politiques. Le projet d'écosite reste dans l'enceinte du campus et sert à renforcer l'image d'excellence de la faculté. A partir du moment où le lien entre chercheurs et décideurs (politique) reste faible, le réseau relationnel personnel est déterminant pour aboutir concrétiser un projet. C'est une règle d'airain que « *d'avoir accès au plus haut niveau pour éviter que les projets soient des châteaux de carte. (...) Il faut avoir un signal formalisé du sommet de la pyramide. Un ministre, le secrétaire permanent ou la direction générale des départements.* »

Il est essentiel de trouver l'interlocuteur qui a le pouvoir adéquat pour prendre une décision. Les étrangers qui travaillent avec les administrations thaïlandaises sont unanimes : « *les administrations fonctionnent en circuit fermé. Elles s'évaluent selon si tu connais un tel, si tu arrives à t'introduire dans tel cercle, si tu as fait telle réunion...que tu as réussi à avoir telle ou telle personne dans ta réunion, c'est ça qui compte (...) c'est ce qui compte pour eux, aller réellement avoir une activité qui débouchent sur des résultats en termes de développement local, n'a aucun impact sur leur carrière...je dirais même que ça peut être plutôt négatif (...) l'administration travaille un peu comme dans l'ancien régime, ce qui compte c'est de se montrer dans certains milieux, de se faire connaître mais le résultat des activités qu'on crée n'a quasiment aucune importance.* »

Vu de l'intérieur le problème n'est guère différent comme le montre la faible efficacité des agences de l'eau¹⁷ par exemple créées pour gérer sur un territoire donné une ressource essentielle dans la vie économique, culturelle et sociale. Elles doivent réunir tous les acteurs concernés par la ressource au niveau local mais l'interférence des autorités de l'Etat (« une trentaine de bureaux à son mot à dire ») vide de sa substance l'autonomie du local. De même une bonne gestion équilibrée, impose d'établir des liens et des formes de continuité entre milieu rural et urbain, que cela soit à Bangkok mais aussi dans les nombreuses villes moyennes des provinces. Ce télescopage des échelles territoriales est incompatible avec la maîtrise par les organismes étatiques centraux, qui ont toujours leur mot à dire. Selon un observateur étranger, il y a pourtant des réussites locales.

¹⁷ Le modèle français fait école dans une certaine façon pour gérer cette ressource et les effluants.

Outre que la décentralisation remet en cause le rôle des gouvernements centraux, d'autres paramètres expliquent la difficulté à structurer des politiques locales dont la faible compétence des services techniques locaux. Les problèmes et les solutions techniques peuvent être bien identifiés, par exemple le traitement des déchets et une solution l'incinération. L'étude est souvent confiée à un expert ou à un consultant privé. La phase de réflexion amont sur la faisabilité, la programmation, la gestion par contre est limitée : faut-il faire ce genre d'équipement ? quel est le mode de gestion le plus adapté (en régie, en concession) ? Une tâche qui incomberait à des services techniques des collectivités territoriales pour mesurer le besoin, évaluer les différentes solutions et lancer la réalisation des ouvrages si nécessaire. De même faute d'une autonomie politique suffisante, l'indépendance financière et les capacités d'expertise en interne des collectivités locales qui doivent y être associées, « sont faibles pour l'instant ». Le double usage de la dotation de l'Etat et de l'endettement pour pourvoir aux aménagements et aux développements des services urbains de la part des collectivités globales reste limité. Le ministère de l'intérieur redoute que les collectivités fassent trop appel à l'emprunt et que cela conduise à la banqueroute ; il appartiendrait à l'Etat alors de combler le déficit, situation difficile à porter car marque d'une « faute ».

Vers le durable ?

Afficher des principes d'action au plus haut niveau sur la durabilité est une réalité thaïlandaise. Principes qui sont imposés par les instances internationales, reconnus et diffusés par les autorités politiques et morales du pays. La reconnaissance internationale est cruciale pour les pays émergents pour accéder à des financements et pour asseoir son leadership régional. Seul, cet argument stratégique n'explique pas la position du pays. Il y a aussi la volonté de préserver l'identité thaïe face aux excès de la modernité tels que les dénoncent certains. La singularité des problèmes et du pays explique les positions de la société et de ses acteurs vis-à-vis du durable.

Les problèmes environnementaux dominent car bien identifiés par les experts et reconnus par les autorités : les pollutions de divers ordres sont souvent dénoncées comme inacceptables tout comme les gestes du quotidien de la part de tous sont sollicités pour améliorer le cadre de vie. « L'auto-suffisance » serait la finalité et la solution pour intégrer à la fois la protection de l'environnement, le progrès social et l'amélioration des conditions de vie. Forme d'action en parenté directe avec toutes les expériences de développement dans les pays du Sud. Dès lors que l'on touche à l'économie du pays, que les projets sont à grande échelle et qu'ils concernent « les dirigeants, les intérêts privés », qu'ils soutiennent la croissance économique du pays, le durable est secondaire et l'environnement doit plier, subir.

Dans un pays où l'éradication de la pauvreté est un enjeu majeur, la dimension sociale et humaine a une importance majeure. Elle l'est car les communautés sont au cœur de la société thaïe et qu'elles constituent une cible privilégiée de nombreux protagonistes. L'objectif est de faire en sorte que par les pratiques éducatives appropriées les habitants, y compris les plus pauvres, soumis à des conditions de vie difficiles, acquièrent les réflexes pour protéger leur environnement (déchets, pollutions, modes de vie). « L'éducation » concerne toute la société et les plus aisés en priorité pour adopter un mode de consommation durable. Le désir d'accéder à un mode de vie à l'occidentale, au travers d'une consommation pléthorique, est perçu comme contradictoire avec le durable et sauf à être un militant convaincu rien ne semble aller contre. Les aspirations et les modes de vie des Thaïlandais à tous les niveaux de la société sont happés par l'impérieuse nécessité d'améliorer ses conditions de vie : usage de la voiture, production de déchets à l'occidentale, consommation énergétique. L'individualisme, soutenu par une religion qui en accepte certains traits, est au cœur des pratiques actuelles de la société ce qui conduit au désintéressement de grandes causes collectives ou nationales. Alors que l'ampleur de problèmes du quotidien et de pratiques, qui touchent à la culture thaïe, pourrait pousser à des actions collectives ce sont des choix individuels qui dominent. Passer le cap de la réponse individuelle pour produire une solution collective semble difficile.

Pour la production de projets territoriaux durables, deux filières négocient en permanence, une étatique et bureaucratique, hiérarchisée et une autre associative composée de réseaux émanant de la société civile, à connotation caritative pour aider les plus vulnérables. Pour ces réseaux, l'intégration des populations dans les processus de décision et de projet, « l'empowerment » des communautés, le développement de la « capacity building » des acteurs locaux sont primordiaux pour instaurer une bonne gouvernance ; gouvernance qui promeut et soutient l'humain et dans laquelle « *les voix des plus pauvres et des plus vulnérables seraient entendues dans le cadre des prises de décisions pour l'attribution des ressources* »¹⁸. Malgré le transfert de compétences et la tendance à la décentralisation, le développement territorial reste une « affaire d'état » pour maîtriser la modernisation politique et économique voire sociale du pays.

Les deux systèmes cohabitent, s'opposent ou travaillent ensemble en fonction des circonstances, des territoires, des projets. Les organisations internationales ou les entreprises sont aussi des acteurs d'évolution et de dynamisme, pour accéder aux savoirs, aux ressources financières et institutionnelles. Très présents sur tous les types de projets, caritatifs, ou à l'opposé à forte valeur économique.

Organisations nongouvernementales thaïlandaises et étrangère Réseaux associatifs	Gouvernement central : <ul style="list-style-type: none"> • Ministères • Agences gouvernementales
Projets territoriaux durables	Gouvernement provincial <ul style="list-style-type: none"> • Organes décentralisés • Organes déconcentrés
Fondations royales (qui intègrent des projets initiés par les organismes étrangers). Pouvoir de démonstration et de diffusion	Gouvernement local : <ul style="list-style-type: none"> • Tambon (TAO) • Baan (villages et communautés)

Les collectivités locales et les communautés faute de pouvoir (autonomie financière et institutionnelle) et de savoirs (compétences gestionnaires et techniques), ne sont pas des contre pouvoirs efficaces. Pour dépasser le stade expérimental dans les opérations de développement durable ou l'échelle de projets de proximité, il manque de capacité à planifier, à gérer les programmes transsectoriels, qui mobilisent plusieurs niveaux hiérarchiques d'action (central, local). Alors que les pays occidentaux, dont la France, ont rénové la conduite de leurs politiques publiques et s'inspirent de méthodes de management, ici la marque de sociétés traditionnelles reste omniprésente. Ce type de management n'apparaît pas comme une condition importante pour les experts thaïs qui privilégient les technologies, les techniques alors que leurs méthodes de participation des populations sont solides même si elles sont empreintes d'une valeur morale (« c'est nécessaire pour le bien de la communauté donc de la Thaïlande ») plus que politique (démocratiser les systèmes décisionnels).

¹⁸ Extrait de "Poverty and the Environment : Situation, challenges and Focus areas for selected countries in SE Asia", Dr. Chamnierm P. Vorratnchaiphon, 2004

ETUDES DE CAS BASSIN D'ARCACHON - SAKON NAKHON

FRANCE : LE BASSIN D'ARCACHON

Pourquoi le Bassin ?

Le choix du bassin d'Arcachon est lié à l'intérêt qui a été manifesté par nos partenaires universitaires thaïlandais concernant la gestion de la qualité de l'eau sur ce site. Ceux-ci avaient eu notamment l'occasion d'appréhender cette problématique lors des ateliers et des séjours d'étudiants et d'enseignants-chercheurs réalisés au cours des dix dernières années dans le cadre de la Maison de la nature du Teich.

En lien avec la préservation des ressources naturelles, et plus particulièrement de la ressource en eau, le territoire du bassin se trouve en effet confronté à une diversité d'enjeux qui recoupent toutes les facettes du développement durable : enjeux environnementaux tout d'abord, du fait de l'équilibre écologique remarquable et fragile du milieu marin et du milieu forestier et du caractère unique des paysages ; enjeux économiques, ensuite, potentiellement contradictoires et liés d'une part à la survie de l'activité traditionnelle de l'ostréiculture, d'autre part à la pression croissante du développement touristique sur l'ensemble du pourtour du bassin ; enjeux sociaux, enfin, liés à la proximité de l'agglomération de Bordeaux et à un phénomène de périurbanisation et de gentrification qui tend à s'opérer au détriment de l'équilibre fonctionnel et de la diversité de peuplement des communes du bassin.

À noter que les imbrications entre ces différents enjeux ont amené très tôt les autorités publiques, et au départ les services de l'Etat, à prendre en compte la question de la protection des milieux naturels, et en particulier la préservation de la qualité des eaux, et à en faire un axe incontournable de l'aménagement du territoire. Dès la fin des années soixante-dix, une forme de transversalité s'est imposée au niveau de la mise en place des politiques territoriales, mettant en pratique avant la lettre un des principes fondamentaux du développement durable.

Deux traits semblent caractéristiques de la situation qui s'est développée depuis cette période autour du bassin d'Arcachon: d'une part - dans le sillage de la décentralisation et en lien avec la généralisation de la pression à l'urbanisation y compris dans les communes réputées moins attractives pour le tourisme - une accumulation de procédures de protection, de procédures d'urbanisme, de programmes et des plans d'aménagement et de développement local, stratifiées à différentes échelles territoriales et affichant dans la plupart des cas une finalité de développement durable; d'autre part, un dialogue continu et tournant parfois à la confrontation entre les acteurs économiques, les associations de défense de l'environnement, les élus locaux et les représentants de l'Etat.

Dans cette situation d'intervention difficilement lisible et travaillée par des forces et des intérêts apparemment contradictoires, il nous semble cependant possible de discerner des fils conducteurs et des cohérences au niveau des dispositifs d'action résultant des politiques territoriales de développement durable. Et il nous paraît particulièrement opportun d'étudier sur cette base les mécanismes qui "agissent" le territoire à partir de la notion de développement durable et qui se traduisent tant par des réalisations concrètes que par des déclarations d'intention, et qui induisent potentiellement une modification du fonctionnement des structures institutionnelles et des organisations professionnelles.

L'analyse présentée comprend trois volets : une première approche chronologique restitue les actions mises en œuvre dans le cadre des politiques territoriales conduites depuis les années soixante-dix ; une deuxième met en évidence les étapes de l'évolution des systèmes d'action; une troisième esquisse une analyse des logiques d'actions.

Genèse des démarches de développement territorial durable

Dès les années 1960, le Bassin d'Arcachon est un territoire sur lequel la question de la compatibilité des usages, et de l'équilibre entre le développement (urbain, démographique, économique, et touristique) et la préservation des ressources s'est posée. L'émergence de ces problématiques repose essentiellement sur la combinaison de trois éléments : l'exploitation des richesses naturelles ; le rôle écologique et hydrologique que

joue le bassin dans le système aquitain ; l'influence croissante de l'agglomération bordelaise.

L'exploitation des richesses naturelles

Les qualités biologiques, climatiques et paysagères du Bassin d'Arcachon fondent de nombreuses activités de l'économie locale. Les activités de production liées à l'abondance des ressources naturelles sont historiquement les premières. Qu'elles soient basées sur les milieux aquatiques (ostréiculture, pisciculture et pêche), ou la forêt (sylviculture, papeterie), elles font partie des activités traditionnelles du Bassin et constituent aujourd'hui incontestablement des piliers culturels et économiques. La vocation touristique du littoral, dès le milieu du XIX^{ème} siècle, s'est traduite spatialement par la construction du front de mer d'Arcachon, puis la tendance s'est généralisée à l'ensemble du pourtour du bassin : les stations balnéaires se sont greffées aux villages de pêcheurs et d'ostréiculteurs. L'activité touristique (loisirs, hébergements et consommations associés de biens et services) emploie une grande part de la population active du territoire.

Un élément clé du système hydrographique et écologique aquitain

La configuration physique du bassin confère au site une valeur écologique et paysagère forte, ainsi qu'une sensibilité particulière. Le bassin est une lagune semi-fermée de 156 km², alimentée par la Leyre au sud-est et le canal des étangs au nord. Réceptacle d'un bassin versant de 3200 km² qui draine le plateau landais au sud, et de la région des lacs au Nord, ce plan d'eau est également en interaction avec l'écosystème océanique, et subit à ce titre quotidiennement l'effet des marées par l'intermédiaire des passes. Sa position d'interface entre les milieux place le bassin au coeur d'un système complexe d'interactions tant sur le plan hydraulique que biologique.

Grâce à la richesse et à la qualité des milieux en présence, le territoire est empreint d'une valeur écologique désormais reconnue, non sans répercussions sur la place de l'environnement parmi tous les enjeux du territoire. En effet, le rôle du bassin est souligné à plusieurs titres : il régule le flux hydraulique grâce à sa capacité de stockage ; il joue le rôle de filtre en épurant l'eau de ruissellement, ; il protège de l'érosion côtière grâce à la végétation qui l'accompagne ; il est le lieu de fortes productions biologiques (algues, crustacés, mollusques et poissons) et une zone d'accueil très importante pour l'avifaune (limicoles, anatidés...).

L'influence de l'agglomération bordelaise

À seulement quarante kilomètres au sud-ouest de l'agglomération bordelaise (760 000 habitants), l'urbanisation multipolaire émergente autour du bassin est en forte interaction avec la capitale régionale. Étalement urbain, amélioration des infrastructures, l'agglomération bordelaise a gagné en proximité ce qui est à l'origine de dynamiques mais aussi de bouleversements des modes de vie et des structures sociales. Le territoire profite et subit à la fois des influences de l'agglomération bordelaise qui est un gisement d'emplois pour les habitants du bassin et de plus en plus lieu de résidence pour ceux qui travaillent sur le bassin et ne parviennent pas à se loger sur place, faute d'une offre immobilière adaptée. Les fortes interactions entre les deux pôles urbains déclenchent donc des pressions et des déséquilibres territoriaux auxquels les acteurs publics, de la région aux collectivités locales en passant par l'Etat, sont confrontés. Le territoire du Bassin d'Arcachon suscite donc aujourd'hui un triple attrait : résidentiel, touristique, et économique. La croissance multiforme dont il fait l'objet depuis quelques dizaines d'années

se traduit par des pressions multiples sur le milieu. Parce qu'il en va de la pérennité des atouts qui ont fondé le développement même du territoire (qualités paysagères, ressources naturelles...), l'équilibre entre le développement économique, résidentiel, et la préservation du milieu et des ressources, est posé. Historiquement, les questions posées par le développement autour du Bassin d'Arcachon et ses conséquences ont appelé des réactions et des réponses de la part des acteurs afin de ne pas compromettre le devenir de certaines activités, et de gérer les conflits d'usages qui mettaient en danger un pan de l'avenir du territoire au fur à mesure qu'ils apparaissaient. Au fil de l'évolution des enjeux territoriaux affichés, notre objectif est de cerner les tendances en œuvre : le renversement progressif de la perception des problématiques, l'évolution des outils utilisés au niveau local en lien avec les politiques et stratégies nationales, la mobilisation des acteurs.

Protection et gestion des ressources naturelles

L'émergence des premières préoccupations environnementales sont centrées sur les questions des ressources naturelles, des pollutions et des espaces naturels. Des années 1960 aux années 1980, l'essentiel des démarches engagées sur le territoire s'appuient sur deux ambitions affichées par les acteurs locaux et nationaux : le contrôle de la qualité des eaux pour défendre les intérêts économiques, la préservation des espaces naturels et des ressources.

Contrôler la qualité des eaux pour défendre l'économie

La pollution des eaux du bassin est la première problématique transversale à laquelle l'ensemble des acteurs doit faire face : l'Etat dont le rôle était déterminant et précurseur dans la façon d'allier protection et développement ; les collectivités locales aux responsabilités grandissantes et à l'autonomie de plus en plus forte à partir de la mise en œuvre de la décentralisation au cours des années 1980 ; les acteurs privés liés à l'activité ostréicole et d'exploitation de la forêt et progressivement tous les acteurs du développement touristique et résidentiel. Lorsque dans les années 1970, s'opère la prise de conscience que la production ostréicole est menacée par les pollutions engendrées par l'occupation humaine autour du plan d'eau, les réactions défensives se multiplient de la part des milieux ostréicoles et de ses soutiens. La mobilisation s'organise et porte ses fruits, pour des raisons économiques essentiellement et non environnementales.

Avec 1200 ostréiculteurs sur le Bassin, l'ostréiculture constitue dans les années 1960 le secteur-pilier pour l'économie du territoire. La Section Régionale conchylicole est un groupe de pression puissant qui revendique clairement son rôle de sentinelle du milieu, dans le sens où les ostréiculteurs donnent l'alerte lorsqu'ils constatent un dysfonctionnement dans l'écosystème du bassin. Aussi, lorsque la production de naissains (larves d'huîtres fixées sur des collecteurs) est atteinte par la mauvaise qualité des eaux, la profession entière se mobilise pour que des mesures soient prises au nom de la défense de l'économie du Bassin.

Le lobby associatif émerge également à cette époque dans le but de faire engager des projets pour gérer le rejet des effluents (liés à l'urbanisation) dans le bassin. Il est clair que le monde associatif pesait déjà à l'époque dans la balance des décisions politiques ; la SEPANSO jouera un rôle majeur dans la mise en place du collecteur des eaux usées.

La qualité des eaux représenta dès les années 1970 l'enjeu primordial pour l'avenir du territoire tout entier. Contrôler la qualité des milieux aquatiques est donc le premier défi lancé. Il reste à ce jour primordial tant l'économie du milieu est précieuse (tourisme et ostréiculture) et la valeur des milieux naturels en présence est reconnue. La tâche s'annonçait d'autant plus difficile qu'il fallait traiter une pollution importante, variable du fait de la saisonnalité de l'occupation du territoire, qui provenait de différentes sources : la pollution domestique, agricole en amont, touristique (plaisance), industrielle liée à l'activité de l'usine papetière de Biganos, exploitée par la société Smurfit.

Pour résoudre les problèmes de pollution et garantir une bonne qualité des eaux du bassin, un faisceau d'interventions se met en place depuis cette époque à l'initiative des

pouvoirs publics. La gestion des eaux usées et pluviales : les travaux d'assainissement entrepris par le Syndicat Intercommunal du Bassin d'Arcachon

La gestion des eaux usées et pluviales

Le premier chantier initié est le développement d'un réseau d'assainissement commun aux dix communes riveraines du bassin. C'est également la première victoire des lobbys économique et associatif. La problématique de gestion des eaux usées a rapidement imposé un engagement de la part de l'ensemble des communes riveraines ; en 1964, elles se réunissent au sein du syndicat intercommunal du Bassin d'Arcachon (SIBA).

Outre la mutualisation des investissements, la création du syndicat permet aux communes de constituer un interlocuteur unique face à l'Etat, dans le cadre de la définition du programme de la Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la Côte Aquitaine. Elle a eu pour effets à court terme de faciliter le montage financier de l'opération et la mise en place rapide d'un dispositif de collecte et d'assainissement des eaux usées urbaines et industrielles, intégrant une demande qui fluctue dans le temps (la population vivant autour du bassin varie du simple au quintuple entre la saison basse et la saison estivale).

On peut également attribuer à la constitution du SIBA le mérite d'avoir été la première occasion pour les communes du bassin de travailler ensemble. Elle est donc le début de la construction d'une culture et d'un projet de territoire commun. Ainsi, cette première forme d'intercommunalité a indéniablement contribué à renforcer l'identité du bassin.

Grâce à l'engagement financier de l'Etat par l'intermédiaire du programme d'équipement de la MIACA, la construction d'un collecteur de ceinture de 65 kilomètres de long est engagée en 1968. Cette infrastructure, qui coûtera à elle seule plusieurs dizaines de millions de francs, a pour vocation de transporter les effluents épurés des communes, de la papeterie et de la base aérienne de Cazaux. Elle rejette 60 000 m³ d'eaux usées épurées par jour dans l'océan, au warf de la Salié situé à 40 kilomètres au sud du bassin. Ce collecteur qui contourne le bassin s'inscrit dans un dispositif complet de collecte dont la mise en place réclamera plus de 25 années : plus de 895 km de réseaux secondaires ont été construits depuis 1968, ce qui permet aujourd'hui de desservir 99% des propriétés ; quatre stations d'épuration ont été construites, totalisant une capacité de traitement des eaux usées domestiques de 205 000 Equivalent habitants. Elles génèrent, après le traitement des eaux usées, près de 20 000 m³ de boues, dont plus de la moitié est utilisée en agriculture ; de nombreuses stations de pompage (380 postes de refoulement ou de relèvement, soit plus de 1000 pompes en fonctionnement) complètent ce dispositif ; enfin, cinq bassins de rétention d'une capacité globale de 250 000 m³ ont été aménagés.

Depuis la réalisation de ce premier programme d'équipements, le SIBA a poursuivi ses efforts afin que le système d'assainissement gagne en performance. Il engage de nouveaux travaux et études grâce à la mise en place de partenariats techniques et financiers avec l'Agence de l'eau Adour Garonne. À l'image des contrats de plan Etat-Région (CPER), la contractualisation s'impose comme la forme moderne des relations entre les partenaires publics qui cherchent à préserver la qualité de l'eau. Elle est depuis la fin des années 1990 la méthode de programmation de l'action et d'engagement des acteurs de l'eau sur le territoire. Dans le contrat de 1999, l'aide de l'Agence de l'Eau s'élève à près de 87 millions de francs : 75,6 millions sont destinés au programme général d'assainissement (dont les travaux ont été évalués à 99,5 millions de francs) et plus de 11 millions sont attribués au programme littoral (pour un montant des travaux de plus de 21 millions). Pour faire face à la croissance démographique constante et à l'évolution des cadres réglementaires, de plus en plus contraignants, la politique d'investissement dans les équipements se poursuit avec la réalisation de deux nouvelles stations « High tech » destinées à couvrir les besoins des vingt ans à venir. Ces stations, dont la mise en service est programmée pour 2007, à La Teste-de-Buch et Biganos, représentent un investissement de 40 millions d'euros, supporté par les communes via le SIBA (66%), l'Etat via l'agence de l'eau (25%), le département (7%) et la région (2%).

La gestion des eaux pluviales représente également un défi pour l'avenir des milieux aquatiques. Face à l'insuffisance des réseaux d'évacuation, au fort développement urbain,

et aux problèmes des exutoires dans le bassin, les communes sont dépassées techniquement et financièrement. A l'instar de ce qu'elles avaient fait en 1964 pour faire face au traitement des eaux usées, les 10 communes riveraines du bassin ont mutualisé leurs moyens et transféré cette compétence au SIBA, bien placé en raison des interactions entre réseau d'assainissement et eaux pluviales en cas de dysfonctionnement. Un système d'assainissement adapté au contexte se met en place : la réalisation de bassins de rétention, de chaussées à structures réservoirs et d'enrobés drainant est préférée au système utilisé jusqu'alors.

Les efforts menés depuis plus de 35 ans par le SIBA ont amélioré la qualité des eaux du bassin. Depuis sa création, le SIBA, en tant qu'exploitant, est parvenu à réduire les matières organiques dans les effluents liquides. Il poursuit ses travaux dans ce sens et étudie le devenir des rejets dans le milieu marin par une recherche en partenariat avec des experts (étude réalisée conjointement par l'Institut du Pin, le laboratoire de physico-toxicochimie des systèmes naturels rattachés à l'Université de Bordeaux I), et avec des industriels impliqués (SMURFIT Worldwide Research Europe). Pour l'Ifremer, chargé du contrôle de la qualité des eaux du bassin depuis plus de trente ans, le volontarisme politique du Siba, « a permis de préserver un écosystème riche et poissonneux », selon son directeur. Le Bassin aurait ainsi aujourd'hui « plus à craindre des activités nautiques et agricoles que des eaux usées ».

La gestion des eaux usées est un chantier dont le bilan est positif grâce à la mise en place de solutions techniques et aux cofinancements entre les collectivités locales et l'Etat. La question des eaux pluviales est désormais également au centre des préoccupations des acteurs chargés du maintien de la qualité des eaux du bassin.

Des acteurs privés majeurs sont concernés comme l'usine Smurfit Cellulose du pin, par obligation réglementaire dans un premier temps¹⁹ puis par incitation et par engagement volontaire. La gestion des effluents de l'industrie papetière, initialement prise en charge techniquement par le SIBA à l'époque de la création du collecteur, est devenue un problème auquel l'entreprise doit apporter une réponse afin d'être en conformité avec les réglementations. Dans le cadre de son Plan environnemental lancé dès 1992, l'usine Smurfit Cellulose du pin s'est donc équipée de sa propre station de traitement en 1997 : « Depuis 1997, tous nos effluents sont traités dans une station de décantation physico-chimique. Particulièrement performante sur la réduction des matières en suspension, elle permet également une forte réduction de la consommation d'eau, par recyclage interne. À l'issue de ce traitement, les effluents sont envoyés vers le collecteur des eaux usées du Bassin d'Arcachon, géré par le Syndicat Intercommunal du Bassin d'Arcachon (SIBA). Pour les prochaines années, Smurfit Cellulose du Pin s'est fixé des objectifs précis en matière d'environnement. Elle place parmi ses priorités la diminution de sa consommation d'eau et la réduction des rejets de matières organiques dans les effluents liquides » Extrait du site Internet de la Smurfit.

Élément phare du système de management environnemental développé depuis le début des années 1990²⁰ pour « préserver l'environnement des impacts de son activité et pour préserver la forêt », la station de traitement complète le dispositif géré par le SIBA, réduit les volumes envoyés dans le collecteur, et améliore la qualité de ses effluents.

La surveillance de la qualité des eaux constitue un volet primordial dans la politique de préservation de la ressource, tant sur le plan hygiénique et biologique que pour évaluer les impacts des démarches engagées. L'IFREMER²¹ accomplit cette tâche depuis 1977, d'autant plus aisément qu'une antenne locale est créée sur le Bassin. Son travail se traduit principalement par la surveillance des eaux du bassin, avec 7000 contrôles effectués

19 L'activité de cette entreprise est soumise à une autorisation préfectorale, dont les prescriptions sont basées sur les arrêtés ministériels et les directives européennes.

20 Près de 32 millions d'euros seront investis dans le cadre du Plan Environnemental pour limiter l'impact de l'activité sur l'environnement. Ce plan s'est décliné en quatre phases d'actions : réduction de la consommation d'eau, réduction des matières en suspension dans les effluents, réduction des poussières rejetées dans les fumées, et réduction des matières organiques dans les effluents liquides.

21 L'Ifremer est créé en 1982 pour faire face aux enjeux socio-économiques en domaine maritime et réaliser des travaux de recherche nécessaires aux activités de surveillance et d'expertise.

depuis 1977, ces contrôles pouvant donner lieu à l'interdiction de la consommation des huîtres du Bassin.

La préservation de la qualité des eaux du bassin est donc une problématique que les acteurs ont su gérer sur certains points (notamment celui des eaux usées et de la surveillance de la qualité) car ce volet de politique territoriale est consensuel. Mais si les démarches relatives à la gestion des eaux usées ont porté leurs fruits et participé à l'amélioration de la qualité de la ressource, d'autres actions relatives à la gestion des pollutions des eaux sont plus délicates à mettre en place dans la mesure où elles sont au cœur de conflits d'usages ou d'intérêts contradictoires entre les secteurs d'activité, et parfois entre les territoires. C'est le cas de la gestion des pollutions issues des activités agricoles du plateau landais (politique de réduction des nitrates), ou encore de la gestion des pollutions dites touristiques liées aux bateaux de plaisance.

La réduction des pollutions touristiques: l'interdiction des peintures au TBT

Le développement du tourisme s'est notamment traduit par l'augmentation des bateaux de plaisance dans le bassin d'Arcachon. Rapidement, les effets des peintures antisalissures sur l'environnement ont été pointés du doigt.

Entre 1975 et 1982, une perturbation très importante de la captation des naissains et de la croissance des huîtres a été observée dans les zones ostréicoles, avec d'une part une absence de reproduction et d'autre part une anomalie de la calcification des coquilles. Ces problèmes affectaient principalement la zone ostréicole de la Baie d'Arcachon, située dans une zone assez fermée, et qui concentre également un certain nombre de ports et de possibilités de mouillage pour des petits bateaux. L'IFREMER a démontré que la mort des coquillages était liée directement à l'utilisation du tributylétain (TBT) dans les peintures antifouling (peinture dite « *antisalissures* » destinée à empêcher les organismes marins de se fixer sur la coque des navires). La contamination des eaux des ports de plaisance par le TBT limitait en effet la croissance et perturbait les mécanismes de calcification des huîtres. En réponse aux travaux de l'IFREMER, et sous la pression du monde ostréicole, l'Etat prend des mesures entre 1982 et 1987, en publiant des décrets qui ont eu pour effet d'interdire de recouvrir les coques de navires et embarcations dont la longueur est inférieure à 25 m, de peintures antisalissures contenant du TBT. Une amélioration a été constatée dans la Baie d'Arcachon. Une législation qui a incité des équipes de recherche à trouver de nouvelles peintures antisalissures.

La pollution au TBT fut donc globalement réglée, mais la croissance incontrôlée, voire incontrôlable, de la fréquentation des bateaux de plaisance implique de nombreux autres impacts sur le milieu, ce qui commence à interpeller les acteurs locaux, sans toutefois les faire réagir. La situation écotoxicologique du bassin reste fragile et la capacité d'accueil du plan d'eau reste une question épineuse et source de conflits entre les usagers : ostréiculteurs, plaisanciers, baigneurs, pêcheurs, chasseurs. Le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) publié en 2004 pose certes les premières limites aux usages sur le bassin en établissant un nombre de corps morts maximum, mais la situation réclame d'autres prises de position et de nouveaux engagements de la part des usagers et responsables.

Vers une gestion globale de la ressource en eau

La pollution par les nitrates a témoigné de la pertinence d'une mobilisation des acteurs de l'eau à l'échelle de l'unité hydrographique entière et plus seulement à des échelles territoriales plus restreintes. Pourquoi cantonner ses efforts au bassin alors que les activités et l'occupation du sol en amont de la Leyre impactent tout autant sur la qualité des eaux du bassin ? Ainsi, du côté des acteurs du bassin, l'objectif depuis la fin des années 1990 est de maîtriser l'influence du bassin versant de la Leyre sur le bassin d'Arcachon pour mieux préserver les ressources en eau et les milieux aquatiques. Du côté des acteurs du plateau landais, il s'agit davantage d'anticiper une gestion équilibrée au regard des évolutions des activités.

Les collectivités locales (43 communes) associées aux autres acteurs du territoire et coordonnées par l'agence de l'eau, établissement public d'Etat, utilisent alors un outil instauré par la 1992. Elles créent en 2003, avec les représentants des services de l'Etat et

des usagers (Associations de consommateurs, et/ou de protection de l'Environnement, et/ou de riverains, syndicats d'agriculteurs) une commission locale de l'eau (CLE) chargée de l'élaboration de la politique de gestion de la ressource en eau. Ensemble, ils se lancent dans l'élaboration du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) Leyre, cours d'eau côtiers et milieux associés, « un programme de gestion concertée et intégrée de la ressource en eau » dont la maîtrise d'ouvrage est confiée au parc naturel régional des Landes de Gascogne (en tant que structure intercommunale qui œuvre pour la protection de la ressource sur le mode de la concertation). La mise en place de cet outil répond à des objectifs de prévention face au développement du territoire et d'échange entre élus, usagers et État.

Dans un premier temps, le diagnostic a fixé les enjeux suivants : « Améliorer la qualité des eaux superficielles en prévision du développement des activités et de l'urbanisation, Assurer une gestion hydraulique satisfaisante pour les milieux et les usages, Optimiser la gestion de la nappe plio-quaternaire, Assurer une gestion raisonnée des réseaux superficiels pour le maintien de l'équilibre biologique et physique, Préserver et gérer les zones humides du territoire, Mettre en œuvre le SAGE. » Après trois ans d'échanges sur la problématique de la ressource en eau dans le cadre de la Commission Locale de l'Eau, et grâce à l'appui d'experts et d'organismes spécialisés, le projet de SAGE est validé le 2 Mars 2006. Les 45 mesures qui y sont définies sont de cinq types : préconisation, connaissance, information, mutualisation, action. La rédaction du *SAGE Leyre, cours d'eau côtiers et milieux associés* comporte des orientations partagées et un volet opérationnel. Plus qu'un document de programmation sectorielle, le SAGE s'est avéré être un outil d'animation territoriale. Au fil des réunions du CLE, des réunions publiques et de la communication par les lettres d'information, le SAGE implique des élus et de la population, au-delà de la seule question de l'eau. Mais le bilan est nuancé. La mise en œuvre est difficile et au terme de trois années de concertation, les membres du CLE déplorent le manque d'opérationnalité effective du SAGE. Certains accusent le désengagement de la maîtrise d'ouvrage. Un faisceau d'actions s'est donc mis en place dans l'objectif de préserver la qualité des eaux du bassin. L'amélioration de la situation ces trente dernières années confirme l'efficacité de politiques sectorielles, relatives aux eaux usées par exemple. Le développement ininterrompu du territoire a généré sans cesse de nouvelles problématiques inhérentes au débat sur la qualité des eaux : depuis peu il s'agit plus précisément de la gestion des impacts des bateaux de plaisance, des eaux pluviales sur laquelle se penche le SIBA, de la gestion des eaux usées à moyen et long terme face aux perspectives de développement démographique ou aux stratégies de densification annoncées par certaines communes. L'abord des problèmes environnementaux touche à des domaines de compétence de plus en plus divers, à l'intérieur d'un territoire qui dépasse largement les communes riveraines du bassin.

Préserver et valoriser les espaces naturels sensibles

Le fort développement urbain des franges littorales françaises a exercé une pression croissante sur les milieux. Sur le Bassin d'Arcachon, une volonté de protection de la nature s'est manifestée très tôt par l'État. La mise en place de dispositifs de protection réglementaire, foncière et/ou de valorisation, et une connaissance accrue des milieux naturels (inventaires patrimoniaux) font partie des répertoires d'action qui consistent, d'une part, à protéger et à valoriser le patrimoine naturel et culturel, d'autre part, à gérer les risques induits par certaines composantes de l'environnement local. Depuis les années 1970, l'État mène des stratégies de protection des espaces naturels par le biais de la législation, de l'action de ses structures satellites comme le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, et de la définition d'orientations nationales. Il s'agit dans un premier temps de fixer des limites pour aujourd'hui davantage valoriser les richesses du territoire et initier des pratiques plus durables auprès des collectivités et des particuliers. Les collectivités locales s'impliquent également dans la préservation des espaces naturels au fur à mesure qu'elles acquièrent des compétences et qu'elles prennent conscience de l'enjeu que représentent ces sites pour l'avenir de leur territoire. Leur

politique se traduit dans le cadre de leur planification locale (depuis 1967) ou plus récemment dans leur stratégie foncière et dans leurs projets urbains.

Des dispositifs réglementaires

Les années 1970 et 1980 ont été le moment d'un foisonnement de lois relatives à la protection des espaces naturels et de lois créant les premiers instruments de planification locale. Ce fut un moyen de donner des clés aux acteurs locaux d'agir en faveur d'espaces naturels jugés remarquables en procédant à leur sanctuarisation ou à une protection moins forte.

Après une première vague d'inscriptions et de classements de sites ²² (forêt usagère de la Teste, Parc Pereire et ville d'hiver d'Arcachon, dune du Cap-Ferret), les études des milieux naturels réalisées dans le cadre de la MIACA ont représenté l'opportunité d'engager la politique multiforme de protection réglementaire et foncière et de gestion des espaces naturels du bassin. La création des réserves naturelles du banc d'Arguin (2500 hectares environ en 1972) et des prés salés d'Arès (496 hectares en 1983) en est notamment le produit.

Une pléiade de protections réglementaires spécifiques aux espaces naturels est instituée à l'initiative des services de l'Etat ou des associations²³ selon les cas. Avec la création des réserves naturelles, qui font l'objet d'une gestion spécifique, la notification d'un arrêté préfectoral de biotope en 1983 (pinède du Renet) et la délimitation des espaces naturels remarquables et des coupures d'urbanisation de la loi Littoral en 1990 (à l'occasion du Porter à connaissance du schéma directeur), le territoire du Bassin d'Arcachon cumule plusieurs dispositifs. Les périmètres de protection ont fini par se croiser et se superposer aussi aux inventaires patrimoniaux (zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique dites ZNIEFF ; zones pour la conservation des oiseaux dites ZICO) ; inventaires sans portée réglementaire, au détriment d'une politique coordonnée et lisible de protection de la trame paysagère et naturelle du bassin.

À l'occasion de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, les communes ont eu la possibilité de délimiter des zones naturelles dont l'enjeu de protection était souligné : les zones ND dans les Plans d'Occupation des Sols dès 1967 et N dans les Plans Locaux d'Urbanisme dès 2000 sont préservées de toute urbanisation nouvelle ; les Espaces Boisés Classés (EBC) dans les POS et PLU (Bois, forêts, parcs existants ou à créer soumis ou non au régime forestier).

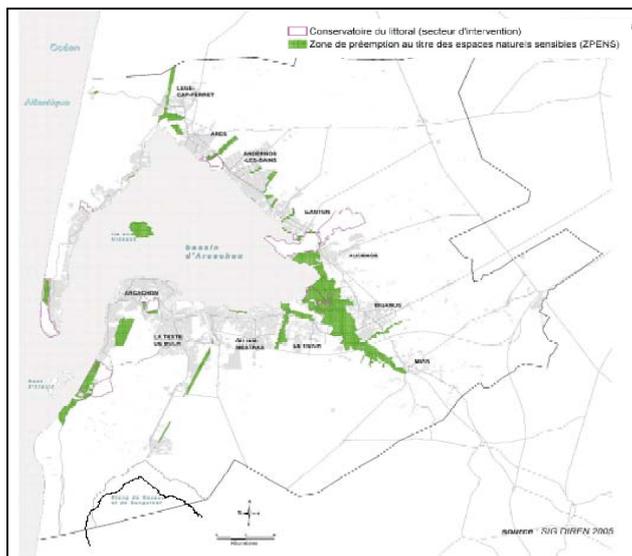
Lancés dès 1972, les procédures de POS, documents d'urbanisme opposables au tiers dans toute demande de permis de construire, ont pour la plupart été bloquées dans un premier temps par des maires réticents. Au contraire de communes littorales landaises ou médocaines moins attractives, l'urbanisation au fil de l'eau a été préférée à une action volontariste en matière d'hébergement. Mais la législation rendant obligatoire cet outil, chaque commune côtière ou de l'arrière-pays valide son document de planification communale, et se positionne pour la première fois sur sa propre politique de protection des espaces naturels. Dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur en 1975 révisé en 1990, les dix communes riveraines du bassin regroupées dans le cadre du SIBA ont déterminé les coupures d'urbanisation et espaces naturels à préserver.

La politique des espaces naturels et son « mille feuilles » de protections réglementaires continue à croître encore aujourd'hui avec la création du réseau Natura 2000, sous l'égide de l'Union Européenne. Suite à la délimitation de zones spéciales de conservation et les zones de protection spéciale, plusieurs sites du bassin font l'objet de propositions de protection au titre de la politique de protection des sites d'intérêt communautaire.

²² Espaces protégés d'importance nationale de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. Ils concernent des espaces et des paysages naturels et ruraux ainsi que des paysages bâtis remarquables.

²³ Les forces associatives sur le bassin ont cherché à utiliser ces outils et se sont mobilisés. La SEPANSO (fédération des Sociétés pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-ouest), association particulièrement active sur le Bassin à l'époque, s'est engagée pour la création des deux réserves naturelles du bassin.

Derrière le refus des acteurs locaux de s'engager dans les protections Natura 2000, on décèle la crainte que ce dispositif supplémentaire n'apporte pas plus de cohérence au système d'espaces protégés, et qu'au contraire cela ne complexifie la situation déjà confuse.



Certes l'utilisation des dispositifs de protection réglementaire sur le bassin a préservé de nombreux sites promis à une urbanisation certaine, mais elle fait également l'objet de nombreuses critiques. Sont dénoncés principalement le manque de pertinence des limites de zones protégées par rapport à la réalité paysagère et écologique, et l'incohérence entre les inventaires patrimoniaux et les périmètres des dispositifs de protection : « Les protections existantes des espaces de l'aire d'étude (sites classés et inscrits, les espaces remarquables de la loi littoral, les coupures d'urbanisation du schéma directeur) s'avèrent fréquemment

en décalage par rapport aux qualités paysagères présentes qui ont été prises en compte de manière insuffisante, ou insuffisamment coordonnées. » Extrait de l'étude des enjeux écologiques et paysagers du littoral du Bassin d'Arcachon, réalisée par le bureau d'études BKM en 2006, Préfecture de la Région Aquitaine et Direction régionale de l'équipement. Parallèlement, les Conseils généraux et Régionaux se sont dotés de moyens d'acquisition et de gestion des sites naturels sensibles.

La stratégie foncière du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (1976)

Dès sa création en 1975, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a engagé une politique d'acquisitions sur le territoire du Bassin d'Arcachon. Cet établissement public administratif de l'Etat a pour mission de mener une politique foncière de préservation des espaces naturels des rivages maritimes et lacustres (cantons littoraux et communes au bord des lacs de plus de 1000 Ha) pour plusieurs motifs : l'impératif biologique, le besoin culturel croissant de nature, une nécessité sociale (l'accès au rivage est trop souvent confisqué par la privatisation de la première ligne), un enjeu économique (les activités de pêche et de culture marine ont besoin d'espaces protégés, la qualité et la diversité des paysages littoraux est essentielle au développement touristique).

La démarche d'acquisition devient ainsi complémentaire aux dispositifs réglementaires institués à l'époque ; elle permet de conforter notamment les réglementations traditionnelles que sont les sites inscrits ou les réserves naturelles puisque le statut de propriété du Conservatoire confère à ces espaces naturels une protection définitive et au-delà permet d'engager une stratégie de gestion des espaces. Mais elle a surtout pour ambition de promouvoir des politiques de gestion des sites, et d'ouvrir au public les plus beaux d'entre eux. Trois critères principaux guident les choix d'acquisition : soit le site est menacé par l'urbanisation, la parcellisation ou l'artificialisation (c'est le cas du site de Saint Brice dont l'acquisition est engagée dès 1982) ; soit le site s'est dégradé et nécessite une réhabilitation rapide (c'est le cas de la point du Cap Ferret dont le cordon dunaire était menacé par l'érosion) ; soit le site est fermé au public alors qu'il mériterait d'être ouvert à tous.

Situation bénéfique pour le territoire du bassin, les travaux de la Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la Côte Aquitaine coïncident avec la création du CELRL. La stratégie de maîtrise foncière a ainsi pu bénéficier d'une impulsion de la part de la MIACA

en terme de choix des sites (grâce aux études préliminaires des milieux qui ont été réalisées) et de financements (grâce à une participation aux frais des premières acquisitions). Suite à l'achat des terrains (le plus souvent à l'amiable), le CELRL a engagé systématiquement un programme de gestion, voire de restauration des sites, et d'ouverture au public²⁴. Des partenariats²⁵ s'instaurent avec les collectivités locales, les organismes spécialisés et les associations, pour déléguer la gestion, le suivi technique ou l'animation auprès du public. Assez rapidement, les orientations de l'établissement public s'affinent ; pour une préservation durable de ces espaces, l'essentiel du travail de cet acteur à l'issue de l'acquisition, consiste à valoriser le patrimoine naturel et paysager, à gérer le public et ses impacts sur les milieux et à sensibiliser et informer les publics (touristes, habitants, scolaires...), de manière indirecte puisque cela se fait par le biais du gestionnaire délégué.

Au terme d'une politique d'acquisitions foncière menée depuis plus de 25 ans, le Conservatoire maîtrise 11 sites, soit 1242 ha sur le Bassin d'Arcachon. Outre la préservation des espaces et paysages du Bassin, l'intervention du CELRL a largement amorcé l'implication des acteurs locaux dans la gestion des espaces naturels par des conventions et délégations signées entre le Conservatoire et les communes, le conseil général, les agriculteurs, et les associations locales.

L'organisation annuelle des « Rencontres du littoral » en partenariat avec le Conseil Régional d'Aquitaine est l'occasion de réunir le conseil de rivage²⁶ Sud Ouest Atlantique, de dresser publiquement le bilan des actions du Conservatoire en Aquitaine et de communiquer sur les résultats de sa politique partenariale avec la Région.

		Site	Superficie	Acquisition	Gestionnaire délégué
Zones humides	1	Réservoir d'Arès	6 ha	2000-2002	Conseil général et commune d'Arès
	2	Réservoirs du Pirailan	39 ha	1998	Conseil général et commune de Lège Cap Ferret
	3	Saint Brice	97 ha	1982-1998	Conseil général, communes d'Arès et d'Andernos
Dunes	4	Cap Ferret	260 ha	1980-2002	Conseil général et commune de Lège Cap Ferret (+ l'Office National des Forêts pour le suivi technique)
	5	Pyla	31 ha	1998-2002	Conseil général de la Gironde
	6	Camicas	89 ha	1982-1989	Conseil général de la Gironde
Delta de la Leyre	7	Domaine de Certes	396 ha	1984-1989	Conseil général, communes d'Audenge et de Lanton
	8	Graveyron	135 ha	1998	Conseil général de la Gironde
	9	Port des tuiles	14 ha	1982-1999	Conseil général de la Gironde
	10	Fleury	41 ha	1992	Conseil général et commune du Teich
	11	Ile de Malprat	140 ha	2001	Conseil général de la Gironde
TOTAL		1242ha acquis entre 1980 et 2002			

Les Conseils généraux et régionaux possèdent des « compétences Espaces naturels » et mènent une politique d'investissement dans ce sens. Depuis plus d'une dizaine d'années, les trois acteurs s'impliquent pour élaborer des stratégies coordonnées de protection, de gestion et de mise en valeur, et ne plus les mener indifféremment les unes des autres. Sur le Bassin, grâce à la mise en œuvre de conventions partenariales, la gestion et la mise en valeur des propriétés du CELRL sont cofinancées par le Conseil Général et le Conseil

24 La mission du CELRL ne se limitait pas à l'acquisition foncière, à la maîtrise et à la gestion des espaces sensibles, il lui incombait également d'ouvrir au public ces espaces dans la mesure où leur sensibilité le permet.

25 Le CELRL a institué le travail en mode partenarial : avec les gestionnaires (collectivités, associations...), Les gardes du littoral qui assurent l'accueil, la surveillance et l'entretien, sont employés par les collectivités ; avec les autres organismes publics qui oeuvrent pour la protection de la nature (Conseil Régional, Conseil Général, ONF, Agence de l'eau, DIREN, BRGM...) ; avec des entreprises mécènes qui l'aident dans sa mission de préservation.

26 Son mode de gouvernement laisse la place au débat et à la concertation, grâce à la constitution de Conseils des Rivages régionaux. Ces instances de consultation sur l'acquisition et la gestion des sites du Conservatoire réunissent les élus de littoraux (conseillers généraux et régionaux, en tant qu'opérateurs et partenaires du Littoral) ainsi que les services compétents. Ensemble, ils se prononcent sur le programme d'acquisition relatif au littoral de leur compétence, les orientations de la politique de l'établissement public et les conventions types de gestion des immeubles incorporés dans le domaine propre, les opérations particulières d'acquisitions.

Régional et gagnent ainsi en efficacité, C'est également un moyen de faire face à l'augmentation accélérée du prix des terrains et des charges de gestion du patrimoine qui s'accroît (les capacités financières de l'établissement sont de plus en plus limitées). En 2004, la mise en oeuvre effective de la nouvelle convention de partenariat avec le Conseil régional Aquitaine (2004-2007) a permis au Conservatoire d'assurer le fonctionnement de l'Antenne régionale et le recrutement de 2 chargés de mission pour le suivi de la gestion et de la mise en valeur des sites acquis

La politique foncière du Conseil Général pour les espaces naturels sensibles

En dehors de ses missions de gestion des sites pour le compte du CELRL, le Conseil général de la Gironde a mené une politique active de maîtrise foncière et de valorisation d'espaces naturels ciblés²⁷ grâce à deux outils ; la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) et les zones de préemption au titre des espaces naturels sensibles (ZPENS). La collectivité a ainsi le pouvoir de soustraire définitivement des espaces à l'urbanisation. Les recettes de la TDENS, prélevée sur les permis de construire (1% du montant des frais de permis) par le conseil général de la Gironde, représentent un budget moyen de plus de trois millions d'euros. Le fruit de ce prélèvement a permis de financer l'acquisition d'espaces naturels ciblés, la création des infrastructures, d'en assurer la gestion administrative et les animations, l'entretien, la surveillance.

Les zones de préemption au titre des espaces naturels sensibles ont été mises en place presque uniquement pour contrer des projets immobiliers ou d'équipements dans des espaces naturels, rarement en fonction du caractère remarquable des espaces naturels et paysagers. À l'instar du CELRL, le conseil général s'efforce d'impliquer des acteurs locaux ; il confie régulièrement l'animation et l'accueil du public à des associations locales exemple : la Ligue de Protection des Oiseaux anime des visites de l'espace naturel protégé de la pointe du Cap Ferret.

S'il ne manque pas d'outils de protection foncière et réglementaire, les moyens quant à eux ne semblent plus suffire pour faire face à l'entretien et pour procéder à l'évaluation des programmes de gestion et des effets de l'ouverture du public sur ces sites. Les partenariats entre les acteurs semblent donc voués à se diffuser. En trente ans, on observe le glissement d'une politique protectionniste proche d'une sanctuarisation, vers une politique de valorisation durable des espaces naturels et plus largement du territoire. Le volet pédagogique de la politique des espaces naturels a pris le pas sur le volet protectionniste, et ce dans quelque démarche de protection et de mise en valeur des espaces naturels que ce soit, pour une plus grande efficacité des démarches de protection et pour un bénéfice plus global pour la collectivité. De même, l'engagement des acteurs a fortement évolué au fil des années de protection et de gestion des sites naturels. Les communes ont montré un intérêt de plus en plus vif pour leur patrimoine naturel et se sont engagées comme gestionnaires des sites, dans la mesure de leurs capacités financières et techniques. Elles se sont ainsi substituées au Conseil Général la plupart du temps, et ont permis une implication à un niveau plus pertinent, au plus prêt des usagers et des enjeux.

La création de structures d'accueil et de valorisation du patrimoine naturel

Simultanément aux stratégies de protection réglementaire et foncière, des démarches de valorisation de sites sont engagées dès le début des années 1970, sous la forme : d'opérations ponctuelles ciblées (création du parc ornithologique en 1972) ; de politiques globales sur un territoire plus vaste (action du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne depuis 1970). En l'espace de vingt ans, ces stratégies sont devenues

²⁷ Peuvent être préemptés au titre des espaces naturels sensibles, les sites, paysages et milieux naturels rares ou menacés, les habitats naturels, les sentiers figurant sur le Plan Départemental des Itinéraires de Promenades et de Randonnées (PDIR), ou encore les chemins situés le long des cours d'eau.

incontournables autant pour un secteur économique-clé du bassin, le tourisme, qui s'appuie sur le potentiel paysager et naturel, que pour favoriser la qualité du cadre de vie, le développement culturel et social de la population locale. L'accueil du public et l'animation basées sur la nature ont généré des démarches complémentaires, et parfois chaînées dans le temps : la création d'équipements, d'activités, d'hébergements, et indirectement d'emplois. Progressivement cette politique a pris de l'ampleur et les élus ont pris conscience du cercle vertueux entre la protection d'espaces naturels et les projets qui y sont liés. La réussite de deux structures pionnières sur la commune du Teich a démontré à tous les acteurs du Bassin les bénéfices de tels engagements politiques.

Le parc ornithologique a été créé en 1972 par le Parc régional des Landes de Gascogne, avec le concours de la municipalité du Teich, pour maintenir l'espace naturel dans son état originel, de sauvegarder des espèces menacées et d'aider à réimplanter dans le Bassin d'Arcachon des espèces qui l'ont déserté, comme les hérons cendrés, les oies cendrées, ou les cigognes blanches. Cinq ans plus tard, un centre permanent d'initiation à l'environnement (CPIE) est construit à l'entrée du parc ornithologique afin d'amorcer la valorisation du site des vasières du Delta de la Leyre. Cette structure, qui emploie alors quatre personnes, a essentiellement une mission d'accueil, d'information et de sensibilisation du public, mais son action reste limitée dans la mesure où elle est déconnectée de celle du parc ornithologique.

Alors que certaines collectivités commencent timidement à appréhender les espaces naturels au-delà de leur protection, le Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne et la municipalité du Teich souhaitent construire une démarche solide de valorisation du patrimoine naturel. Elles poussent leur engagement vers l'éco-tourisme et font les paris : d'intégrer la population au projet de protection et de valorisation et de concilier protection de la nature et développement local. L'équipe municipale du Teich a élaboré dès le début des années 1990 un projet politique basé sur les potentiels des milieux naturels. Le parc ornithologique déjà riche d'une certaine notoriété (40000 visiteurs) avait réalisé un travail de fond sur les domaines endigués et sur les oiseaux ; il avait aussi une réputation en éducation à l'environnement. Le projet de la Maison de la Nature du Bassin d'Arcachon est conçu en continuité pour être à la fois un support d'une stratégie municipale (le Teich, « l'escale nature du Bassin d'Arcachon ») et de développement local (création d'activités comme le kayak, la boutique de l'oiseau, une brasserie, des hébergements...). Une vingtaine d'emplois permanents a été créée en une dizaine d'années.

Aujourd'hui tous les acteurs du bassin observent avec attention les résultats de cette expérience pionnière dans la région. Le projet de la Maison de la Nature du Teich tend à démontrer le cercle vertueux de la valorisation du patrimoine naturel et de l'écotourisme après quinze ans de fonctionnement. En effet, ce site s'autofinance, prouvant ainsi qu'on peut concilier protection de la nature et développement économique (le chiffre d'affaires annuel s'est élevé à 820 000 euros en moyenne ces dernières années), mais plus intéressant encore, il génère des effets sur le territoire grâce à la mise en place d'un système de redistribution de la valeur ajoutée créée par la maison de la nature et le parc ornithologique. Toute la valeur ajoutée est réinvestie dans la protection du site ou pour aider au développement territorial du PNR sur la commune du Teich et au-delà.

Selon ses dirigeants actuels, le succès de la Maison de la nature s'expliquerait par la combinaison des ingrédients suivants : un patrimoine naturel exceptionnel support de tourisme de nature, un portage politique local fort, un partenariat entre les acteurs publics qui trouvent un intérêt commun à développer le site, ce qui permet de rassembler les moyens de cette politique et d'équilibrer coûts-avantages. Ces partenariats incluent le PNR ; le Conseil général qui a profité de l'opportunité de percevoir la TDENS pour mener une politique d'acquisition et de valorisation des terrains riverains du parc, en cohérence avec le projet de la maison de la nature ; le Conseil Régional qui a soutenu financièrement l'initiative car il voyait l'opportunité d'un pôle tourisme de nature sur le littoral aquitain ; le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres qui a conduit sa politique d'acquisition dans le delta et les plaines la Leyre ; l'association de la population et des usagers du site naturel ; grâce à dix années d'effort, l'équipe de projet est parvenue à susciter l'intérêt de la population, à faire en sorte qu'elle s'approprie ce projet de développement.

Les paris sont tenus pour les gestionnaires de cette structure d'accueil et de valorisation du patrimoine naturel sur le bassin. Ils poursuivent leur action par leurs activités et leurs produits : construction d'une nouvelle unité d'hébergement à la maison de la nature est en projet par exemple. À l'image de ce que prône le PNR et de ce que démontre la maison de la nature depuis plus de 15 ans, le Conseil Général de la Gironde à l'ambition de développer le territoire à partir de la valorisation du patrimoine naturel. Il cible désormais son intervention sur les sites structurants locaux. Il reste gestionnaire des sites naturels protégés les plus vastes et y engage des projets d'envergure telle la construction sur le Domaine de Certes à Audenge d'un équipement qui accueillera notamment le Conservatoire Botanique National.

L'ensemble des gestionnaires et propriétaires réfléchit désormais à la perspective d'organiser un réseau des espaces naturels remarquables du bassin pour gagner en lisibilité auprès du public, échanger, et optimiser les activités et les équipements de valorisation. Un projet qui pourrait également être un moyen de mutualiser les moyens pour la promotion, la valorisation, mais aussi l'entretien et l'évaluation si problématiques aujourd'hui.

La connaissance du patrimoine, des milieux et des risques naturels

Que ce soit du côté des acteurs publics ou des organisations privées, il est devenu depuis une dizaine d'années nécessaire de développer des instruments d'information, de connaissance des impacts, et/ou de prévision.

L'Etat, s'il s'est désengagé en grande partie dans les actions de valorisation, et désinvesti dans la protection foncière ces dernières années, continue à assumer sa mission de connaissance des milieux. Par le biais des Contrats de plan état région et de ses établissements administratifs (IFREMER, BRGM), il poursuit des démarches qui cherchent à développer la connaissance de l'environnement sur certains points.

À l'image de ce que font ponctuellement les services déconcentrés de l'Etat lors de l'élaboration du porter à connaissance des schémas de cohérence territoriale par exemple, les observatoires créés dans le cadre de la politique nationale de promotion des « expérimentations de terrain autour de projets concrets de Gestion intégrée des zones côtières » ont pour mission d'apporter une information cohérente et concrète sur un territoire à enjeu. L'observatoire de la côte aquitaine est créé en 1996 à titre expérimental afin de jouer ce rôle important de partage et de diffusion de la connaissance auprès de tous les acteurs locaux pour mieux gérer le trait de côte et prendre en compte l'ensemble des points de vue et des attentes. Après dix ans de travail, le partenariat entre l'Etat, la Région, le BRGM, l'IFREMER et l'ONF, a permis aux collectivités « gestionnaires du littoral » de disposer d'un outil scientifique et technique pour assurer une gestion durable et raisonnée de la côte Aquitaine. La connaissance de la mobilité et de l'érosion du littoral à l'échelle régionale est devenu alors un moyen pour les gestionnaires du territoire d'intégrer l'évolution morphologique de la côte dans les stratégies de développement qu'ils définissent. La gestion des risques naturels est une problématique que l'Etat tente de traiter tant par le développement de la connaissance que par le biais de dispositifs réglementaires. On note par exemple la mise en vigueur d'un règlement départemental de protection de la forêt contre les incendies et de Plans de prévention des risques d'avancée dunaire, établis par les services de la préfecture, afin d'encadrer les dynamiques du territoire au regard des risques connus.

Les premières démarches d'engagements moraux et d'orientations concertées

Au-delà des réponses techniques, réglementaires et méthodologiques qui sont apportées pour faire face aux préoccupations environnementales, on observe l'émergence de dispositifs collectifs de consensus. Si elle n'a pas encore pu se matérialiser au sujet des usages du bassin (SMVM), cette démarche a été entreprise au sujet de la forêt à l'initiative des organisations professionnelles de ce domaine ; un document d'objectifs et de bonnes intentions est établi dans un premier temps.

Le massif forestier aquitain fait vivre une partie de l'économie locale, il accueille divers types d'usagers et constitue le socle paysager et physique d'une large partie du territoire.

À ce titre, il va faire l'objet d'engagements moraux de la part des multiples acteurs et usagers. Sous couvert de la charte pour la gestion durable de la forêt des Landes de Gascogne, la gestion de ce milieu s'inscrit dans des orientations partagées, afin de parvenir à gérer durablement les forêts, et de concilier les différents usages que l'on en fait.

Les stratégies multiscalaires de gestion durable de la forêt

La politique forestière de l'Etat s'accompagne depuis longtemps d'une réflexion politique locale pour la gestion durable du massif forestier des Landes de Gascogne, du fait de son statut privé à 92%.

Les premières Orientations Régionales Forestières d'Aquitaine définies en 2000 mettent en avant les 3 axes prioritaires de la politique forestière nationale en Aquitaine suivants : améliorer la gestion de la ressource et la reconstitution des massifs post-tempête ; maîtriser les risques pour préparer l'avenir (notamment la gestion de la biodiversité) ; dynamiser la filière bois. Au-delà de ces orientations dictées à un niveau national, les acteurs de la forêt d'Aquitaine se mobilisent afin de définir et d'évaluer conjointement la gestion durable du massif. Ils s'inscrivent ainsi dans le processus européen de gestion forestière durable (voir schéma ci-contre). La réflexion dans laquelle s'engage l'interprofession des filières forêt – bois - papier d'Aquitaine (propriétaires forestiers, industriels) et les chercheurs a permis, à partir de 1996, de réaliser successivement : l'étude des caractéristiques de l'activité forestière sur le massif Gascon et de ses impacts pour le milieu naturel et humain, le bilan des connaissances de l'époque sur le suivi des critères d'Helsinki en Aquitaine, la publication d'un rapport présentant les engagements pour la gestion durable des forêts du massif landais, intitulé « l'état de la situation de la forêt des Landes de Gascogne au regard des critères et indicateurs de gestion durable définis par la conférence d'Helsinki ».

Face aux nouveaux enjeux (gestion des risques économiques liés à la monoculture, risques induits par la pression touristique et notamment les feux de forêts, gestion des grands équilibres biologiques sur le long terme) et à la mondialisation des échanges commerciaux, les acteurs de la forêt des landes de Gascogne sont convaincus de la nécessité de s'engager à long terme et dans leurs pratiques. Les organismes aquitains concernés ont signé la Charte pour la gestion durable de la forêt des Landes de Gascogne en Mai 1999. Pour exemple, les industriels de la seconde transformation plébiscitent une démarche de gestion durable, afin de répondre aux demandes de bois issus de forêts gérées durablement sur le marché international.

Cette charte présente l'engagement politique des acteurs des filières forêt-bois-papier, de l'Etat et des associations de protection de la nature d'Aquitaine, dans la gestion durable du massif landais. Elle annonce la création de structures de veille et de développement : l'Observatoire des forêts d'Aquitaine²⁸ et l'Institut Européen de la forêt cultivée. Ces deux dispositifs de surveillance, de veille et de pilotage (appelé monitoring par les anglo-saxons) seront respectivement mis en place en 2002 et en 1998.

Deux années après la signature de la Charte, un deuxième document-cadre (2001) définit les objectifs de la politique de gestion durable du massif des landes de Gascogne dans le cadre de la certification forestière paneuropéenne (PEFC). Il définit des règles de gestion du massif forestier aquitain, dans le cadre d'une démarche qualité à des fins commerciales et non environnementales.

La labellisation de la gestion forestière des Landes de Gascogne représente un atout économique pour les acteurs de la filière, un avantage que n'offrait pas la charte. La certification, reconnue sur le plan international, est un système de règles commun à tous les pays européens. La méthode répond à la demande de confiance et de transparence

²⁸ L'observatoire des Forêts d'Aquitaine, qui regroupe 7 partenaires depuis 2002 sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Scientifique, est chargé du suivi et de l'évaluation de la gestion de la forêt. Il centralise, analyse l'ensemble des informations relatives à la forêt (production, fonctionnement, santé...). Il fonde scientifiquement les critères et les valeurs de référence à utiliser par les systèmes de certification, et leur confère ainsi leur crédibilité internationale. Mais il permet surtout d'identifier précocement tout signe de déséquilibre économique ou biologique (sanitaire ou climatique notamment) et d'anticiper sur la nature des remèdes à apporter.

exprimée par tous les acteurs économiques. La certification a, avant tout, modifié les pratiques des producteurs. Au fur à mesure, toute la chaîne utilise ce label et s'inscrit dans ces orientations, sans que la demande des clients ne soit encore réellement perceptible. C'est le cas de l'industrie papetière Smurfit qui utilisent une part croissante de bois certifié PEFC pour la fabrication de ses emballages cartons. L'impact de cette démarche sur l'économie ne semble pas encore perceptible. Cela n'a pas fait progresser les productions face aux produits concurrents, toutefois cela a certainement permis de préserver et de renforcer l'activité.

Quand bien même la charte n'a pas eu de portée ni réglementaire, ni opérationnelle, la réflexion engagée amorce la mobilisation d'une filière dans une démarche réflexive collective. Le basculement de la logique de production sylvicole qui s'est opéré dans les années 1980 correspond à un engagement actif de la part des professions de la forêt, du bois et du papier. Le passage d'une logique productive avant 1985 (qui peut se résumer à produire plus et plus vite grâce à la ligniculture) à une logique de gestion sur le long terme de la ressource qu'est la forêt. On cherche à mieux comprendre et à modéliser le fonctionnement de l'écosystème, pour mieux l'inscrire dans une logique de développement durable. À la suite de la charte, se sont chaînées des actions de veille et de pilotage qui laissent espérer une gestion sur le long terme (l'Observatoire des forêts d'Aquitaine et l'Institut Européen de la forêt cultivée).

La préservation des espaces naturels est au cœur des politiques territoriales. Les évolutions observées dans les méthodes et les objectifs témoignent que les espaces naturels protégés sont un potentiel de développement local. Toutefois, il semble rester deux épreuves à relever pour que ce potentiel bénéficie pleinement au projet de développement du territoire. Les stratégies de protection et de valorisation sont diverses, les acteurs multiples, tant et si bien que le dispositif est peu lisible et perd en efficacité. Une concurrence s'exerce potentiellement, au niveau de l'occupation du territoire, entre l'urbanisation et les politiques de préservation.

Soulignons toutefois que deux grands programmes de développement lancés à l'initiative de l'Etat ont illustré très tôt, sur le territoire du bassin, les articulations et les synergies possibles entre protection et développement.

Les programmes thématiques engagés

Parallèlement à la mise en place des dispositifs ciblés sur les préoccupations environnementales, deux organismes mis en place par l'Etat mènent des politiques et des stratégies transversales, tant dans le temps du projet que dans l'approche du territoire, qui accordent une nouvelle place aux acteurs locaux. Le travail effectué par la Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la Côte Aquitaine et les politiques conduites par le Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne depuis sa création témoignent d'un renouveau de la vision du territoire, des objectifs, des méthodes et des outils.

La Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la Côte Aquitaine (MIACA) 1967-1983

Face à la convoitise croissante des côtes françaises, aux effets irréversibles du tourisme libre (observés notamment sur le littoral méditerranéen), et à la nécessité d'équiper les littoraux pour l'accueil touristique, l'Etat crée en 1967 une mission interministérielle.

La politique du gouvernement, diffusée par le biais de cette structure, a pour objectifs : de préserver le littoral et le massif forestier des landes du développement urbain anarchique et préjudiciable qu'ont pu connaître d'autres littoraux, d'accompagner et de maîtriser le développement touristique et urbain, d'accroître l'offre d'hébergement touristique afin de satisfaire l'accroissement de la demande de « tourisme social ».

La MIACA élabore et met en oeuvre un schéma d'aménagement et de développement touristique, dit « Schéma MIACA ». Les stations balnéaires du littoral aquitain, en dehors du Bassin d'Arcachon tout entier classé en Unité principale d'aménagement (UPA), sont dissociées en deux types. Les stations plus naturelles inscrites en Secteur d'équilibre

naturel (SEN) sont vouées à rester de vastes espaces préservés. Elles sont soumises à un développement limité autour du bourg ancien. Celui-ci est parfois complété, sur l'accès des plages, par un aménagement léger (quelques bars et restaurants, des constructions intégrées, réalisées en bois, sur un étage). Les stations plus urbaines inscrites en UPA sont destinées à recevoir des opérations d'urbanisation. Leur aménagement se réalisera sous forme de zones d'aménagement concerté (ZAC), en extension du bourg ancien, ou sur le point d'accès principal à la plage lorsque le vieux bourg se trouve en retrait de la station balnéaire située sur le littoral.

Les principes suivants doivent être respectés : ne pas construire en forêt (ce qui revient à éviter le mitage), renforcer les villages existants, créer une liaison perpendiculaire au rivage entre les bourgs existants et les stations touristiques émergentes, ne pas proposer de liaisons routières parallèles à la côte, respecter les zones à forte valeur écologique.

Une fois que les équipes pluridisciplinaires ont défini des orientations d'aménagement touristique et urbain pour chaque unité, la MIACA a apporté des financements conséquents (équipements sportifs, réseaux routiers, hébergements touristiques ponts, réhabilitation de canaux et de cours d'eau, creusement de lac artificiel). Dès 1974, les travaux d'urbanisme sont lancés.

La démarche de la MIACA constitue une démarche pionnière de développement territorial durable à plusieurs titres les deux hommes qui l'ont présidé ont enrichi le projet.

Le premier aspect porte sur la préservation des espaces sensibles et de l'environnement. Le schéma est établi suite à la réalisation d'études écologiques préalables (principe qu'a tenté d'instaurer le premier président de la Mission, Philippe de Saint-Marc, et de généraliser à toutes les prises de décision avant son éviction de la présidence en 1972). C'est également à son initiative qu'un des points d'honneur de la Mission sera de s'efforcer de sauvegarder certains secteurs sensibles du littoral. Cela se traduira notamment par une collaboration avec le CELRL et un soutien financier pour les acquisitions de terrains. En 1973, la préservation de l'environnement est réaffirmée avec la création d'un « comité pour l'environnement de la côte aquitaine » (par Emile Biasini).

Le deuxième aspect vise un développement équilibré entre le littoral et l'arrière-pays. Un des partis d'aménagement est de mettre l'accent sur le tourisme de l'arrière-pays, notamment avec la création du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne en 1970 (trois millions de francs y seront consacrés) et avec l'aménagement de l'arrière-pays (« stations touristiques émergentes et les bourgs existants »).

Un troisième aspect porte sur l'animation territoriale, l'information du public et la gouvernance locale : « l'aménagement de l'Aquitaine doit se faire par et pour les Aquitains », Emile Biasini. Dès 1976, la direction de la MIACA prend conscience qu'il faut faire face aux préjugés des acteurs locaux et effectuer un lourd travail auprès d'eux pour qu'ils adhèrent aux projets, condition pour leur réussite. La méthode « Biasini », pionnière en matière de débat public, insiste sur la concertation au niveau local. *« Il me fallait partir des habitants eux-mêmes... leur trouver un objectif commun... le service public, c'était le service des aquitains... ce que je proposais n'aurait rien signifié sans l'adhésion des habitants. Ce devait être une véritable décentralisation ».*

Pour « surmonter un certain nombre d'obstacles essentiellement d'ordre psychologique », les actions d'animation, et les rencontres avec les Aquitains et les touristes se sont multipliées. Les chargés de mission de la MIACA et les architectes doivent justifier le bien fondé des schémas et leur intérêt pour le développement local, sensibiliser les populations et les élus. De nombreux moyens ont été mobilisés pour convaincre les Girondins et les Landais (réunions en mairie, expositions, films, repas, relevés de cadastre) en montrant aussi que les opposants aux projets sont de riches propriétaires fonciers.

Analyse détaillée des projets

UPA	Objectifs affichés	Ce qui n'a pas été réalisé	Ce qui a été réalisé
UPA 4	"Rendre accessible au plus grand nombre la pointe du Cap Ferret tout en la protégeant. Offrir aux bordelais des possibilités nouvelles de fréquentation journalière."	La marina de la <i>Lède de l'entrée</i> prévoyant un hébergement de 6000 lits et des équipements favorisant la pratique de loisirs variés, La marina de <i>Jane de Boy</i> , L'axe nautique entre les deux marinas, La marina de Pirailan liée à un centre nautique et sportif et ses hébergements corrélatifs, La route d'accès direct aux plages océaniques de la pointe du Ferret.	Les grands campings de Pirailan sur le bassin et ceux du <i>Grand Crohot</i> et du <i>Truc Vert</i> sur la façade océanique, Le port de <i>La Vigne</i> , La protection de la pointe du Cap Ferret dont 8ha seront la propriété du Conservatoire du Littoral à partir des années 90, Le POS de Lège Cap Ferret. Le collecteur des eaux usées
UPA 5	"Rechercher les moyens de mise en eau permanente par la création d'un chenal parallèle à la côte facilitant la baignade et l'accès aux ports pour les ostréiculteurs."	Le creusement du chenal Arès/Biganos permettant le maintien en eau permanente des plages et des ports de plaisance Les hébergements prévus aux <i>Alberts</i> (Arès) et à <i>Graveyron</i> , même si ceux-ci étaient liés à la réserve de faune et au parc ornithologique créés en 1970, La voie de contournement du fond du bassin entre Biganos et Arès	La création dans les années 1990 d'un équipement balnéaire à <i>Saint Brice</i> lié à l'acquisition d'une très grande partie par le Conservatoire du Littoral, L'extension urbaine d'Andernos par la réalisation de lotissements, Les plans d'occupation des sols des 5 communes, le collecteur des eaux usées.
UPA 6	Ce site étant saturé, i créer un point fort d'équipements fonctionnels et d'animation dans les prés salés ouest. Compte tenu du retrait important des eaux à marée basse, rechercher des moyens de mise en eau permanente par la création d'un chenal parallèle à la côte."	Le port prévu dans les <i>prés salés ouest</i> de La Teste, L'axe nautique entre La Teste et l'étang de Cazaux.	La création d'un parc ornithologique sur le delta de la Leyre dans le cadre du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne La construction de lotissements sur les hauteurs du Pyla L'extension urbaine de La Teste et de Gujan-Mestras jusqu'à la 2X2 voies L'aménagement du Parc Pereire, Le collecteur des eaux usées qui connecte aussi la papeterie de Facture, Les plans d'occupation des sols des 4 communes La 2 fois 2 voies d'accès rapide à Arcachon

Le Bassin d'Arcachon constituait déjà à l'époque de la mise en place de la MIACA un territoire attractif, notamment pour les riches bordelais et aquitains qui y faisaient construire leur résidence secondaire. Le tourisme social porté par la MIACA allait à l'encontre des intérêts d'influents groupes de pression. Malgré cette réticence, la réalisation d'équipements et trois projets prévoient à 10 ans la réalisation de 63 000 lits supplémentaires, soit une *augmentation de la capacité d'hébergement touristique* de +64%. Les schémas envisagés pouvaient mettre en péril les équilibres écologiques du bassin même si l'on reconnaissait par ailleurs leur fragilité : création à 10 ans de 14 000 lits en camping caravaning ; d'hébergements de densité moyenne autour de marinas - à 10 ans 30 000 lits en résidence secondaire et 19 000 lits en hébergement collectif - ; d'infrastructures routières ou portuaires, creusement de ports de plaisance, de chenaux parallèles à la côte, et les voies d'accès en forêt).

Le travail de la MIACA sur le bassin est une réussite à divers titres. D'abord sur le plan du tourisme social ; la réalisation de trois campings sur la commune de Lège Cap Ferret a répondu pleinement aux objectifs fixés. Ensuite pour la ressource en eau, grâce à une subvention de 18,6 millions de francs, les élus du secteur ont été unanimes pour réaliser le collecteur des eaux usées qui ceinture le bassin (une action qui a sauvé le développement économique et touristique, l'activité ostréicole et le milieu). Enfin la MIACA a favorisé la préservation d'espaces naturels : aménagement du Parc Pereire bordant la mer sur plus d'un kilomètre, rachat de trois terrains par le Conservatoire du Littoral, création des réserves naturelles d'Arès et du *Banc d'Arguin*, Parc ornithologique du Teich. L'Etat a aussi

initié quelques actions phares comme la création d'un secteur d'habitat léger au camping de Claouey.

Pourtant l'opérationnalisation des schémas est faible même si les propositions d'aménagement qui constituaient une grave atteinte écologique et paysagère à l'environnement du bassin, notamment les six marinas, n'ont pas été réalisées, faute de moyens financiers, techniques, et de rentabilité immobilière. Grâce à un coût du foncier abordable, les lotissements pavillonnaires en extension des bourgs ont été privilégiés par les promoteurs. L'environnement a été protégé par défaut. Les architectes qui constituaient 100% des équipes n'étaient pas, à l'époque, de nature à comprendre l'intérêt écologique des milieux, leur fragilité, et surtout les atteintes des projets sur l'environnement : tout espoir de les réaliser a été abandonné avec le vote en 1986 de la Loi Littoral. Lancés dès 1972, les POS ont pour la plupart été bloqués sur le pourtour du Bassin d'Arcachon par des maires réticents. L'urbanisation au fil de l'eau a été préférée à une action volontariste en matière d'hébergement.

À l'échelle du littoral aquitain, le bilan la MIACA est largement positif puisque le littoral est resté globalement préservé, et que le fonctionnement de la mission a permis la sensibilisation et la formation des acteurs. Il serait ainsi possible d'assurer la cohérence du développement du territoire. Une démarche qui a été relancée sous une nouvelle forme récemment : Le Groupement d'Intérêt Public Littoral Aquitaine. Le Conseil Régional, principal instigateur, l'Etat, les Départements côtiers, les communes et intercommunalités littorales se sont rassemblés depuis Mai 2006 pour former le GIP Littoral Aquitaine et préparer un grand projet de gestion intégrée 2007/2013. À l'instar de la MIACA en 1967, le GIP Littoral Aquitaine a pour objectif de réfléchir collectivement au devenir d'un secteur aux nombreux atouts, mais en proie aux atteintes de la nature et à la convoitise de l'Homme. Ensemble, les collectivités sont invitées dans ce cadre à réfléchir sur la problématique du développement territorial du littoral aquitain, tant sur le plan de l'aménagement que sur celui du tourisme, ou du développement social : *« Son champ d'action est le suivant : proposer des orientations pour un développement durable du littoral, dans un objectif de gestion intégrée et dans un cadre partenarial ; assister, si besoin est, les maîtres d'ouvrage en favorisant la mobilisation des savoir-faire et en soutenant l'innovation ; animer, fédérer et évaluer les politiques et initiatives sur le littoral »* Extrait du site www.aquitaine.fr. Mais son action est encore incertaine au regard de la complexité des compétences existantes. Il est encore difficile de préciser les missions de cette structure si ce n'est la définition d'objectifs prioritaires et des moyens d'aménager le littoral, ainsi que la mise au point des méthodes envisagées pour leur mise en œuvre.

Le Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne (1970)

Créé en 1970, le Parc Naturel Régional (PNR) des Landes de Gascogne couvre une partie des départements de la Gironde et des Landes. Il fédère 41 communes et a pour vocation dans un premier temps de *« créer des zones de détente près des grandes métropoles d'équilibre, d'animer les secteurs ruraux en difficulté, de trouver des possibilités nouvelles de mise en valeur des richesses naturelles et culturelles, de préservation de la flore, de la faune et des paysages. »* (Extrait du décret du 1^{er} Mars 1967 instituant les Parcs naturels régionaux). Comme les autres PNR existants on reconnaît rapidement que c'est *« un outil d'aménagement fin du territoire »*, qui a *« la vocation de définir et de promouvoir la mise en œuvre concertée des actions d'aménagement et de développement économique dans les territoires qui les concernent et d'en assurer la cohérence »*. La protection de la ressource est la préoccupation principale des PNR : l'eau, la forêt et le paysage plus largement. Pour conserver les patrimoines de manière dynamique, une stratégie de protection et de conservation mobilise les partenaires publics compétents (Conseil Général, Conseil Régional...) et le secteur privé (sylviculteurs, agriculteurs, industriels...). L'originalité du PNR des Landes de Gascogne, par rapport aux autres syndicats et collectivités, réside essentiellement dans sa conception du développement : le patrimoine est un outil de développement local.

Le PNR met en oeuvre des méthodes particulières pour définir et réaliser son projet de territoire. L'accent est mis sur la gouvernance locale et sur l'animation territoriale afin que les politiques s'ancrent dans le territoire, pour mieux « *concilier des intérêts contradictoires* » et parvenir à une appropriation collective du projet (implication des usagers, information large du public). Dès leur création, les PNR ont recours à l'expérimentation et à l'innovation afin de tester les modalités du développement local. Depuis peu, ils cherchent une coopération avec les acteurs des territoires voisins, notamment les communautés d'agglomérations périphériques, pour mettre en cohérence leurs stratégies. Enfin, au-delà des préconisations et des conseils aux particuliers et aux collectivités, les actions engagées ciblent la diffusion de comportements écocitoyens. Aujourd'hui les missions du PNR des Landes de Gascogne sont définies dans sa charte renouvelée par décret ministériel en juillet 2000. Elles s'articulent autour de trois axes : la préservation et la valorisation du patrimoine naturel, paysager, culturel ; le développement durable du territoire du Parc ; la sensibilisation, l'information et la formation.

Sept communes du Bassin d'Arcachon (riveraines ou non du plan d'eau) sont membres du parc : Le Teich, Audenge, Biganos, Le Barp, Salle, Lugos, Mios. Si l'action du Parc sur le bassin est peu perceptible pour la conservation et la valorisation du patrimoine culturel, elle est en revanche marquante pour les milieux naturels, pour la promotion d'un territoire vivant et de qualité, des activités économiques et touristiques, et la découverte de l'environnement.

Dans le cadre de la politique de préservation et de valorisation des ressources et des milieux naturels, sont élaborés et mis en oeuvre des documents d'objectifs (le SAGE du bassin de la Leyre et milieux associés et le site des vallées de la Leyre) et des programmes d'actions. Tous les acteurs publics et privés qui interviennent sur la chaîne de l'eau ont réfléchi durant trois ans aux enjeux et aux orientations à engager sur le bassin versant de la Leyre. Ce fut notamment l'occasion d'intéresser des acteurs déconnectés le reste du temps des projets de territoire comme l'industrie papetière *Smurfit Cellulose du pin*. Le parc, en qualité de maître d'ouvrage, a remporté le défi d'élaborer un projet concerté de partage des usages et des ressources en eau.

Dans le cadre de la politique de développement d'un territoire vivant et de qualité, les collectivités et les habitants bénéficient des conseils et aides techniques du personnel du parc en matière d'aménagement, de développement urbain, de prise en compte de l'environnement, d'efficacité énergétique et de construction HQE. Cela s'est traduit par des actions de formation des professionnels (artisans, techniciens territoriaux), de soutien technique pour des projets d'équipements publics (groupe scolaire HQE au Teich), Le PNR donne son avis sur les documents d'urbanisme qui doivent être compatibles avec la charte.

Dans le cadre des activités économiques et touristiques, le PNR a sérieusement impacté sur le bassin. Grâce à la promotion du tourisme de nature et de découverte, et aux projets qu'il porte comme les centres de découverte de l'environnement, les structures d'accueil et les animations touristiques basées sur les espaces naturels du bassin et de la Leyre ont été implantées (la Maison de la Nature au Teich, le Domaine de Certes à Audenge). La Maison de la Nature emploie aujourd'hui plus de 14 personnes. Les projets engagés sur les communes du bassin et du parc montrent les apports du PNR. Son action auprès des communes membres est réelle : création d'un lotissement écologique à Garein à l'initiative de la commune, ouverture d'écogîtes à Audenge à l'initiative d'un particulier. Les projets sur le parc témoignent d'une prise en compte de l'environnement et d'efforts soutenus pour la gestion des ressources. Cette approche du projet n'est pas encore systématique chez les communes non-membres, quand bien même elle tend à se généraliser.

À l'image de ce qu'ont initié la MIACA et le PNR des Landes de Gascogne, à partir des années 1970-80, les politiques de développement territorial se basent sur une nouvelle gouvernance et une information du plus grand nombre. Les objectifs poursuivis deviennent transversaux ; chaque acteur s'achemine vers une intégration des dimensions de protection et d'aménagement du territoire.

Le foisonnement des démarches pour un développement durable

Au cours des vingt dernières années, de nombreux instruments d'action publique sont employés, successivement ou simultanément. L'aménagement du territoire s'appuie sur des projets négociés au plan local. Cela se traduit dans des documents de planification, d'orientation et des préconisations consensuelles, par des engagements contractuels, des démarches de management environnemental ou encore de gestion intégrée.

Des démarches de planification encadrées par l'Etat à des approches intercommunales

Si l'Etat se réserve l'initiative et le pilotage de documents de planification comme les Schémas de Mise en Valeur de la Mer, il a transféré, dès le premier acte de la décentralisation (1982), la compétence planification aux communes et aux groupements intercommunaux (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale et syndicats intercommunaux). Ainsi, sur le bassin, le lancement prochain de l'élaboration du SCOT relève du SYBARVAL (Syndicat Mixte chargé de l'élaboration du SCOT du Bassin d'Arcachon et Val de Leyre regroupant 17 communes de la COBAS, la COBAN et la Communauté de communes du Val de Leyre), après deux schémas directeurs pilotés par les services déconcentrés du ministère de l'équipement (approuvés en 1974 puis en 1995). Les POS puis les PLU ont été portés dès les années 1980 par les municipalités (les premiers documents ayant été engagés sous la pression de la MIACA).

Le rapport entre l'Etat et les acteurs locaux a évolué au fur à mesure que l'Etat a consolidé son rôle de guide, et que les collectivités se sont engagées dans les démarches multi scalaires de planification locale. Afin de cadrer les initiatives et les stratégies des collectivités, l'Etat intervient en amont comme la préparation du porter à connaissance du SCOT du Bassin d'Arcachon Val de Leyre, moyen d'identifier les questions essentielles sur lesquelles les décideurs locaux devront se positionner. Ses services ont prescrit : une étude sur les enjeux écologiques et paysagers, qui vise également à évaluer l'application de la loi Littoral sur le territoire (réalisée par un bureau d'étude spécialisé pour le compte de la Direction régionale de l'équipement) ; une étude sur l'évolution de l'urbanisation (réalisée par le Centre d'études techniques de l'équipement du Sud Ouest pour le compte de la Direction Départementale de l'Equipement de la Gironde) ; une étude sur la gestion des eaux pluviales. Une note de cadrage pour les collectivités locales destinée à être « *un guide très utile qui vous accompagnera dans vos réflexions sur l'évolution de vos documents d'urbanisme* » (Préfet de Région, réunion du comité de suivi du SMVM du Bassin d'Arcachon, le 19 Décembre 2006) est en préparation.

Le Bassin d'Arcachon a fait l'objet d'une démarche de planification spécifique sous la responsabilité de l'Etat : le schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM). L'objectif est de protéger le patrimoine naturel du bassin riche mais fragile, tout en soutenant des activités souvent concurrentes, afin d'éviter des conflits d'usage futurs. Dix années de travail et de débats ont été nécessaires pour approuver ce document : fixer les orientations relatives à la protection, à l'exploitation et à l'aménagement du littoral ; préciser les mesures de protection pour assurer la cohérence entre les différents usages (notamment entre la protection de l'environnement et le développement économique, le nautisme, l'ostréiculture) ; déterminer les usages préférentiels des secteurs géographiques en définissant la compatibilité entre les différents usages. Pour chaque unité géographique correspondant à une unité paysagère sur le pourtour du bassin (13 au total), de la côte du Pyla au Sud à l'espace dunaire proche de l'Océan au Nord, le SMVM définit les caractéristiques de l'aménagement de l'espace côtier, les vocations de l'espace terrestre, de l'espace maritime, les activités et les évolutions compatibles, et les recommandations sur la gestion de ces activités.

Il confirme les orientations du Schéma directeur approuvé en 1995 : une gestion économe de l'espace et l'urbanisation nouvelle est réalisée en priorité autour des pôles existants ; une urbanisation en profondeur : les extensions seront cantonnées à plus de 2km du littoral, à l'exception d'un pôle nouveau sur la commune de La Teste. Cependant, il est admis que certains secteurs proches du littoral pourront accueillir une urbanisation limitée

qui devra s'adapter à la configuration des lieux ; le maintien des coupures d'urbanisation : afin d'éviter une urbanisation continue des espaces proches du littoral et d'assurer une répartition spatiale équilibrée entre zones urbaines et naturelles, le SMVM confirme les coupures d'urbanisation identifiées et cartographiées dans le Schéma directeur.

La concertation entre l'administration, les élus locaux, les organisations professionnelles et les associations explique en partie le retard du SMVM. Elle fut intense et la coordination Environnement Bassin d'Arcachon fait état de 120 réunions auxquelles elle aurait participé entre le lancement de la procédure en 1994 et l'approbation du document en 2004.

L'importance de l'enjeu explique l'allongement du temps de procédure. Ce fut long et difficile de déterminer la vocation des secteurs de l'espace maritime et littoral car les décisions sont lourdes de conséquences, et que le SMVM est un document d'orientation à long terme. Malgré le temps passé, les préconisations sont restées souvent à un niveau très général. La quête du compromis semble comme souvent à l'origine du flou et à la faible portée opérationnelle. La préfecture en reconnaît les faiblesses ; les préconisations doivent aujourd'hui être précisées, voire reformulées. De surcroît, la perspective d'élaboration du SCOT est l'occasion d'une révision de ce document cadre, à peine deux ans après son approbation.

Malgré les critiques, les apports de cette démarche sont réels. D'une part, elle constitue la première véritable entreprise de concertation sur l'avenir du plan d'eau. Grâce à la sérieuse participation de la sphère associative et professionnelle, pour la première fois ces deux « univers » affirment que l'urbanisme, le tourisme et le nautisme ne sont possibles que sur la base du respect des activités originelles du bassin. On observe aussi des avancées concrètes : principalement celles relatives aux travaux d'hydraulique, à la réorganisation des mouillages, et à la gestion du domaine public maritime.

L'articulation entre les différentes échelles de planification

La question qui se pose aujourd'hui, tant du côté des techniciens que de certains services de l'Etat, est de savoir dans quelle mesure l'intégration des démarches SCOT et SMVM peut être envisagée et comment cela pourrait conduire à la constitution d'un projet de territoire volontariste et cohérent. On pourrait ainsi tendre vers une gestion intégrée telle qu'elle a été recommandée par le Parlement Européen depuis le 30 mai 2002 : les espaces terre et mer forment un système. Ainsi l'article 235 de la loi du 23 février 2005 relative aux territoires ruraux permet l'élaboration des SMVM dans le cadre des SCOT. Les SMVM en constituent alors un des chapitres.

Les premières démarches de planification à l'échelle communale furent lancées tardivement autour du bassin. Ce n'est qu'au début des années 1980, et sous la pression de l'Etat, que les communes littorales les réalisent pour accéder aux ressources financières de la MIACA. Cette dernière incitait en effet à l'élaboration des POS, en en faisant une condition de participation financière aux projets d'équipements comme le collecteur de ceinture des eaux usées (1985 pour celui de Gujan-Mestras). Les élus ne souhaitaient pas être contraints dans leur stratégie par des documents d'urbanisme, mais l'argument financier a eu raison de leurs réticences. Les communes du Val de Leyre se sont dotées plus tardivement de ces outils pour faire face aux pressions immobilières et foncières.

La structuration intercommunale enclenchée dès 2002 amorce une nouvelle étape pour la planification autour du Bassin d'Arcachon. Suite à la création de la COBAS, la planification ne se limite plus à la gestion du droit des sols à l'échelle du Sud Bassin. La COBAS assume les compétences du développement territorial²⁹ et a rapidement saisi l'opportunité d'une planification plus poussée que le PLU sur certaines questions comme les déplacements. En 2003, elle lance l'élaboration d'un Plan de Déplacements Urbains pour définir les modes de transports à long terme et planifier des actions à court terme. Par le Programme Local de l'Habitat (PLH), la COBAS vise à assurer une répartition équilibrée socialement (la mixité)

29 Compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville. Compétences optionnelles : voirie et parcs de desserte des équipements de la communauté ; assainissement (délégué au SIBA) ; eau (production et distribution) ; collecte, élimination et valorisation des déchets ; équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire. Compétences facultatives : Formation, Education, Emploi, Solidarité Action Sociale, Sécurité Prévention.

et diversifiée de l'offre de logement entre les communes et les quartiers d'une même commune.

Après que deux schémas directeurs élaborés par l'Etat sur le territoire des communes riveraines du bassin, les communes s'engagent, en se groupant dans le SYBARVAL dès 2006, à définir des orientations partagées d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Réflexion et projet qui sont conduits à une échelle spatiale plus large que celle des schémas directeurs précédents, hier 12 communes, aujourd'hui 17. Pour coller à la réalité du territoire, et prendre en compte les relations entre les communes littorales et celles du Val de Leyre, le périmètre du SCOT intègre donc une partie des communes de la frange non littorale (la communauté de communes du Val de Leyre).

Les stratégies de développement et d'aménagement se dessinent à différentes échelles. Toutes les communes du territoire du SCOT ont récemment commencé la révision de leur document d'urbanisme. D'une commune à l'autre, la destination des sols, le projet politique, la politique d'aménagement et de développement durable (PADD) et le zonage, sont plus ou moins « protecteurs » ou « développeurs ». Aux vues des positions politiques disparates, on peut imaginer que l'élaboration du SCOT arbitrera les diverses stratégies.

La rédaction du SCOT se heurte à deux obstacles qui mettent en péril son intégrité. D'une part, il semble difficile de procéder rapidement à une mise en compatibilité des documents communaux d'urbanisme (PLU). Le SCOT qui s'apprête à être lancé s'impose sur les documents communaux pour assurer la cohérence des politiques. Les questions qui se posent désormais pour les acteurs mobilisés sur le projet de SCOT sont de savoir comment faire émerger un projet de d'aménagement cohérent du territoire du Bassin d'Arcachon et du Val de Leyre, alors que les processus et les stratégies locales sont déjà définies. Comment faire en sorte que l'intérêt commun s'impose aux stratégies communales dépassées ? D'autre part, la situation d'attente que risque de vivre le territoire durant l'élaboration du document (que l'on pourrait évaluer à 2 ou 3 ans) est dangereuse. Même si la plupart des PLU communaux sont approuvés à ce jour, il reste quelques communes où ils sont en cours d'élaboration. Afin de préserver leur liberté dans la définition de leur stratégie, ces communes peuvent être conduites à ralentir le processus d'élaboration du SCOT.

Les grands enjeux de la planification à l'échelle du territoire du Bassin

En lien avec l'amélioration de l'accessibilité du Bassin (mise en place d'une desserte rapide depuis Bordeaux vers le Nord et le Sud du Bassin et d'une rocade reliant ces deux axes), la pression à l'urbanisation s'est fortement accrue au cours des vingt dernières années sur l'ensemble des communes du SCOT. Toutefois, compte tenu de leur plus grande proximité de Bordeaux d'une part, et de leur moindre développement touristique antérieur d'autre part, ce sont les communes des parties Sud et Est du Bassin (le fonds du Bassin) qui sont l'objet de l'urbanisation la plus rapide. Le Schéma directeur envisage de réduire et de contenir le rythme d'urbanisation sur le court terme, de façon à préserver, au-delà du patrimoine remarquable déjà concerné par des mesures de protection, un équilibre urbanisation - espace naturel jugé indispensable au maintien du paysage du Bassin.

Ainsi, le Schéma directeur limite la consommation d'espace entre 1989 et 2010 à un maximum de 190 ha par an, inférieur d'un tiers au régime de consommation d'espace constaté entre 1977 et 1989 (aire totale du SCOT : 95 000 ha) ; cette volonté étant affirmée en cohérence avec les perspectives démographiques et économiques et l'évolution vers un tourisme moins consommateur d'espace.

Un point important ressort nettement des études préalables au SCOT, et en particulier de l'étude sur les enjeux écologiques et paysagers du littoral du Bassin d'Arcachon : le mode de consommation par l'urbanisation ne s'opère pas uniquement au regard de la demande en terrains à bâtir, mais surtout de la valorisation de l'offre résidentielle. Celle-ci est directement reliée à la qualité des paysages associant espaces urbains et espaces naturels à l'échelle du bassin. La méthode utilisée pour caractériser les entités paysagères s'attache en effet à définir pour chacune d'entre elles : les fonctions qu'elle assure par rapport aux autres entités (fonction écologique, identitaire au niveau du paysage des rives, fonction de structuration de l'espace urbain, fonction récréative et fonction de production), d'autre part les usages et les conflits potentiels entre ces usages.

L'approche dynamique du paysage par les experts amène à conclure que les protections existantes des espaces de l'aire d'étude du SCOT (les sites classés et inscrits, les espaces remarquables de la Loi Littoral, les coupures d'urbanisation du Schéma directeur) s'avèrent fréquemment en décalage par rapport aux qualités paysagères insuffisamment prises en compte. Elle débouche sur un principe de « coupures d'urbanisation », espaces non urbanisés imbriqués dans le tissu, assurant une forme de structuration de l'espace. Les coupures ne sont pas des espaces non bâtis par défaut, mais des infrastructures nécessaires à un développement équilibré. Elles permettent en effet l'accueil de liaisons douces et d'équipements hydrauliques tout en prenant en compte les potentialités écologiques et les qualités d'agrément de l'environnement pour les habitants. Ce qui est posé en filigrane par ces propositions, est une vision globale du territoire et de ses fonctions, considéré non pas comme une addition de sites plus ou moins protégés, mais comme un environnement naturel constitutif des nouveaux modes de vie urbains.

Des documents de référence ; chartes, orientations et préconisations consensuelles

Parallèlement aux orientations et aux directives définies par les documents d'urbanisme, les engagements des partenaires publics sont de plus en plus souvent formalisés dans des documents cadre à l'échelle de groupements de communes afin d'établir la cohérence des politiques d'aménagement. Chartes, conventions d'objectifs, livres blancs, depuis une dizaine d'années, visent à démontrer la pertinence de chaque projet local et constituent alors la première étape du processus de contractualisation avec les autres partenaires publics. Sans document d'orientations, les collectivités ne peuvent bénéficier du concours financier de l'État. Élaborés après un diagnostic, ils rassemblent des orientations générales dans lesquelles devront s'inscrire les actions concrètes.

La charte du Pays du Bassin d'Arcachon Val de Leyre constitue la première ébauche du projet de pays. Elle est issue d'une réflexion collective entre le Conseil de Développement et les élus du Pays. Rédigée et approuvée en 2004, elle pose « les fondations d'une politique de long terme de réalisation de grands projets », avec l'approbation de l'Etat. Sa signature permet au Pays du Bassin d'Arcachon Val de Leyre de contractualiser avec les autres partenaires publics, et ainsi de pouvoir bénéficier des soutiens financiers prévus par l'Etat dans le Contrat de Plan Etat Région 2000-2006 (alors qu'il n'existe pas de structure institutionnelle « pays » en tant que telle). Sa révision est déjà engagée en vue du contrat de pays 2008-2012.

La charte du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne est un contrat approuvé par tous les acteurs³⁰ pour les 10 ans à venir. Les communes visent un développement durable, en harmonie avec l'environnement naturel, culturel et paysager traditionnel. Le projet du parc y est défini. Les objectifs, les méthodes et les moyens d'interventions y sont précisés. La charte qui régit actuellement le fonctionnement et les politiques du PNR des Landes de Gascogne date de 2000. Sa révision est envisagée à court terme, pour en pallier l'obsolescence. Toutefois, le parc tarde à engager ce lourd processus ; l'évaluation de la portée de la charte et de l'action du Parc en général est problématique, difficile à mettre en oeuvre.

Le projet d'agglomération 2003-2010 de la COBAS fut rédigé en 2003 sur la base des réflexions du Conseil de développement qui représente la société locale. Comme les chartes du Parc et du Pays, le document définit l'objectif partagé à poursuivre ainsi que les grandes lignes pour y parvenir. Il compile les orientations générales et des opérations concrètes ou à réaliser grâce aux contrats avec les partenaires institutionnels (Contrat d'Agglomération signé avec l'Etat et la Région et le Contrat de Développement Durable avec le Conseil Général). La convention d'objectifs du Contrat de Développement Durable de la COBAS est signée en 2003 entre la COBAS et le Conseil Général. Ce document précise, à l'horizon 2007, les objectifs que veut atteindre la COBAS, sa stratégie, ses modalités de partenariat et son dispositif d'évaluation. Il est complété par des contrats opérationnels établis annuellement.

30 Les communes du Parc, la Région Aquitaine, les Départements des Landes et de la Gironde, les partenaires socioprofessionnels et associatifs approuvent la Charte, ensuite soumise à enquête publique.

Le livre blanc de l'A660 est un document de référence spécifique au paysage rédigé³¹ pour le projet d'élargissement de l'infrastructure routière majeure d'accès au Sud Bassin. Face à l'attractivité du Bassin, l'adaptation du réseau d'infrastructures est une question récurrente. Afin d'augmenter la capacité et la sécurité du réseau, le projet de l'A660 et de la N 250 s'est imposé. Grâce à la politique du 1 % paysage initiée par l'Etat, ce projet fut l'occasion pour les acteurs (Collectivités locales du Sud Bassin et autres partenaires institutionnels) du territoire traversé de s'impliquer dans une démarche de concertation pour un « projet de paysage partagé ». La démarche de « livre blanc » est pour les acteurs locaux la possibilité de réfléchir et d'agir pour arrêter la banalisation, le manque d'organisation et de composition spatiale des abords de la voie rapide. Suite à la rédaction du livre blanc, une Charte d'objectifs d'aménagement et de mise en valeur fut rédigée par la COBAS en Novembre 2004. Elle précise à l'échelle de l'axe, les grandes orientations de la politique de valorisation paysagère et économique ainsi que les principaux objectifs à atteindre. Document établi à l'échelle d'unité paysagère homogène, il précise les objectifs édictés dans la charte d'itinéraire. Il donne aux collectivités compétentes en matière de droit d'utilisation du sol les règles du jeu, assorti de programmes d'actions (valorisation du paysage, promotion du développement local). La charte doit aboutir à un programme d'actions concerté entre la COBAS, l'État et les communes concernées.

L'évolution des engagements des institutions et des collectivités est difficile à percevoir ; ces documents sont le plus souvent les premiers à être établis (charte du pays, de la COBAS, livre blanc A660). D'autres types de documents de référence émergent également pour orienter le développement et mettre en cohérence les initiatives des acteurs locaux en mal de repères et de méthodologies communs. Ces textes revêtent alors une dimension pédagogique. C'est le cas du « Livre blanc Urbanisme, Architecture et Paysage du PNR des Landes de Gascogne ». Le Pays des Landes de Gascogne et le PNR se sont engagés dans une démarche commune afin de « recadrer le changement profond du territoire ». Face à l'accélération de l'urbanisation et au risque d'une banalisation à très court terme, les deux acteurs ont lancé en octobre 2003 l'élaboration d'un document cadre « le livre blanc » dans une optique pédagogique. Fruit de la concertation et de la collaboration des élus, des techniciens du Parc et du Pays, des représentants des administrations et des organismes associés, ce document a pour vocation de devenir une référence pour les acteurs et un support pour tous les documents d'urbanisme. Après avoir rappelé les fondements de l'identité locale, les valeurs urbanistiques, paysagères et architecturales, le livre blanc dresse les premiers constats et définit les orientations communes à suivre et à relayer dans les projets de territoire et d'aménagement. Enfin, et surtout, il expose et illustre les préconisations en matière d'urbanisme, d'architecture et de paysage. À travers cette démarche, les acteurs ne se contentent pas de dessiner un cadre ; son intérêt réside dans la traduction d'une réflexion collective spontanée et d'un consensus entre les acteurs de l'aménagement. Sur le plan juridique, il n'est pas opposable au tiers, c'est un engagement moral, et au-delà un outil de sensibilisation et de formation des acteurs, du promoteur à l'habitant.

31 Document rédigé par la Direction Départementale de l'Équipement, destiné au comité de pilotage composé de la préfecture, la DDE, du Conseil Général, du Parc Naturel Régional Des Landes De Gascogne, du SIBA, de la COBAS et des maires des six communes concernées, et au comité technique composé de la DRE, DDAF, SDAP.

Document	Thématiques soulignées	Enjeux et priorités affichés
Charte du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne (2000) (2000)	Préservation et valorisation du patrimoine naturel et des paysages Prévention des pollutions, nuisances, déchets, énergie Patrimoine culturel et muséographie Développement touristique valorisant le patrimoine Développement durable des activités forestières et agricoles Sensibilisation, information et formation	Préserver et mobiliser les ressources que sont le patrimoine naturel et le patrimoine culturel
Charte du Pays (2004)	Préservation et valorisation des ressources et milieux naturels du territoire Habiter un espace vivant et de qualité Promouvoir un développement durable des activités économiques touristiques Conserver et valoriser le patrimoine culturel du territoire Eduquer à l'environnement et au territoire.	Préserver l'environnement et le cadre de vie Mettre en cohérence les services publics et services au public L'emploi, le développement économique et la solidarité A long terme (15-20 ans), bâtir une grande agglomération sur le plan institutionnel
Convention d'objectifs du Contrat de développement durable COBAS/CG 33 (2003)	L'emploi La formation La justice sociale L'accès aux services publics pour tous La préservation de l'environnement	Préservation et valorisation de l'environnement et du patrimoine Maîtrise du foncier, Mutualisation des équipements sportifs, Mixité sociale Accueil des gens du voyage Accès aux services publics et à la population Développement des activités économiques et du tourisme Accueil des entreprises Concertation avec les citoyens
Projet d'agglomération 2003-2010 de la COBAS	Concertation Desserte du territoire Préservation et valorisation de l'environnement Maîtrise du foncier Offre en logements Accès à l'emploi Attentes et conditions de vie des personnes fragiles Développement économique et innovation Polarités urbaines et aménagement Politiques culturelles	Maîtriser l'habitat, préserver l'environnement et le cadre de vie Donner à l'économie les moyens de l'innovation, de la création d'entreprise et d'emplois Structurer l'agglomération Réduire les déséquilibres sociaux constatés, d'absorber la croissance démographique inévitable, sans dégrader la qualité environnementale d'un espace exceptionnel doté d'un patrimoine culturel et technologique riche.
Lire blanc A660 (2004)	Préoccupations des collectivités Identité Tendances de développement Déplacements et multimodalité Rôles de la forêt	Composer un projet partagé avec les éléments du paysage et de l'histoire Optimiser les sites consommés Révéler la dynamique contemporaine de la forêt Redonner au paysage son rôle fondateur qu'il tend à perdre sous la pression foncière Pérenniser l'installation humaine et l'identité du territoire

La contractualisation entre institutions

Comme sur l'ensemble du territoire français, les politiques contractuelles se sont généralisées sur le Bassin au cours des quinze dernières années. Chaque document d'orientation, ou dit « de référence », est décliné sur le plan opérationnel dans des contrats annuels ou pluriannuels qui fixent les montants des financements attribués à chaque projet, par chaque partenaire (Conseil Général, Conseil Régional, Caisse d'Allocations Familiales...). Le Contrat de Pays, le Contrat d'agglomération et les contrats de développement durable (de la COBAS et du Pays) dressent la liste des actions (projets et études) programmées pour les trois à cinq années à venir. Les signataires locaux revendiquent la contractualisation comme un « mode de développement territorial durable, intégré ». Deux arguments le prouvent selon eux. D'une part, la concertation tient une place importante dans la définition du projet (entre les partenaires publics et des instances représentatives de la population comme le Conseil de développement). D'autre part, elle correspond à une vision multisectorielle et multifactorielle. De nouvelles formes de contractualisation apparaissent, comme les contrats de développement durable ou les contrats « ATenEE », celles-ci s'inscrivent d'autant plus dans la « durabilité » qu'elles incitent à des efforts de la part des collectivités, ou qu'elles sont axées sur la limitation de l'impact environnemental des projets.

Les contrats de développement durable (passés au niveau de la COBAS et du pays du Bassin d'Arcachon et Val de Leyre) se démarquent des autres documents contractuels. L'innovation apportée par son instigateur, le Conseil Général, réside dans le fait que des critères de durabilité sont instaurés : le Conseil Général propose une « bonification » de son implication financière pour chaque effort de « durabilité » consenti par la collectivité, que ce soit sur des critères relatifs à la qualité environnementale³², à la méthode de travail ou à une approche économique et sociale³³. Cela représente des bonifications de 5 à 10% par critère, cumulables jusqu'à 35%, si les 3 domaines de critères sont couverts.

Il semble que cette nouvelle manière d'appréhender et de mener les politiques territoriales est vouée à se généraliser à toutes les démarches de contractualisation. Il est pressenti que tous les partenaires institutionnels modulent systématiquement leur aide financière pour soutenir les maîtres d'ouvrage (les établissements intercommunaux, les associations ou les communes) qui respectent les principes du développement durable.

Le contrat ATenEE du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne est engagé en Avril 2003³⁴ pour faire face à la fragilité du patrimoine naturel et culturel riche du territoire. Alors que le projet et le contrat de parc étaient déjà signés, le Syndicat Mixte du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne a répondu présent à l'appel « ATenEE » lancé en 2002 par le Ministère de l'écologie et du développement durable, l'ADEME, la DATAR et la mission interministérielle contre l'effet de serre.

Participer à ce programme constitue ainsi pour le PNR le moyen de mieux intégrer dans son projet les enjeux environnementaux, d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre : en réalisant un diagnostic de la situation existante, en définissant des orientations puis un programme d'actions pluriannuel, en profitant du soutien technique, méthodologique et financier de l'ADEME et des autres institutions selon les actions : construction du nouveau groupe scolaire du Barp (bâtiment à Haute Qualité Environnementale), construction de gîtes écotouristiques à Audenge

32 L'adoption d'une démarche Haute Qualité Environnementale visant la maîtrise des coûts énergétiques dans le cadre de la construction du Centre de Formation des Apprentis à La Teste est par exemple une action dont la participation du Conseil Général est bonifiée dans le contrat opérationnel 2003.

33 Intégration de critères économiques et sociaux pour le choix de la maîtrise d'œuvre. Un soutien différencié est également proposé en fonction du taux de chômage de la zone concernée (intervention sur les zones d'activité).

34 Il est signé entre le PNR, le Conseil Régional, les Conseils généraux des Landes et de Gironde, l'ADEME, la DIREN, la Fédération française du bâtiment, la chambre des métiers, la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) et le centre technique de l'ameublement et du bois (CTBA).

Les objectifs visés par ce contrat sont multiples : « promouvoir les savoirs faire et les matériaux traditionnels pour la conservation du patrimoine architectural des Landes de Gascogne, réduire l'impact environnemental des activités humaines, notamment en incitant à l'utilisation des énergies renouvelables, à une meilleure gestion de l'eau et des déchets, contribuer à dynamiser et développer des filières locales et les réseaux d'acteurs concernés » Extrait du contrat. La volonté d'impulser une dynamique d'écodéveloppement pour le secteur de la construction, autour de la démarche HQE, va se traduire par des actions de promotion des ressources locales, d'information, de formation, et de sensibilisation des acteurs du monde du bâtiment à la démarche de haute qualité environnementale. Toutefois, la mise en œuvre du programme ATEnEE tel qu'il était conçu initialement s'est heurtée à quelques difficultés. Il est difficile de mobiliser certains publics comme les artisans qui manquent de temps à consacrer à la formation. Le cadre d'action défini est très large au risque de s'éparpiller dans les orientations programmatiques. Cette démarche semble avoir été très enrichissante pour la structure porteuse. Elle a permis de créer une nouvelle mission dans le parc, la mission Energies, et a surtout fait émerger des besoins nouveaux en matière d'énergies renouvelables. Le Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne a décidé de renforcer ses compétences dans ce domaine. Le Syndicat Mixte du Parc, pour une gestion globale cohérente, dynamique et durable de sa politique environnementale, a fait le choix d'intégrer l'écodéveloppement dans ses missions et donc dans ses services, au lieu de procéder à l'évaluation du contrat ATEnEE et d'en signer un nouveau de même nature. Avec la création d'un poste de chargé de mission « Energies et promotion des énergies renouvelables », la démarche ATEnEE a rebondi naturellement, non plus sous la forme d'un contrat, mais sous celle d'une mission territoriale portée par le syndicat mixte, d'une durée de trois ans.

Le management environnemental

La promotion du développement durable fait l'objet, depuis peu, de procédures d'incitation et de coordination lancées à une échelle supra-communale. Deux démarches de management environnemental sont en cours depuis peu à l'échelle du Département et de la Région. Pour le Conseil Général, il s'agit de prendre en compte l'impact environnemental de ses activités, de l'évaluer et de le réduire ; pour le Conseil Régional, de générer des initiatives environnementales.

Les agendas 21 locaux

Le Conseil Général de la Gironde impulse des projets de développement durable depuis 1996. Après cinq ans d'actions engagées dans le cadre de la Charte de l'Environnement³⁵, sa démarche prend la forme d'un agenda 21 local et cherche à être exemplaire pour les autres acteurs. Un agenda 21 local est un processus qui engage une collectivité, et plus généralement un territoire. Il se traduit par la rédaction d'un programme d'actions concrètes, dont l'objectif est le développement durable sur son territoire. Conçu en concertation avec tous les acteurs, il doit répondre aux besoins de la population, avec le souci de préserver l'environnement, assurer l'accès de tous aux services essentiels, de développer des activités économiques responsables.

Lancée en 2004, l'élaboration du programme d'actions de l'agenda 21 girondin va exiger plus de deux ans de travail. Tout au long du processus, un soin est accordé aux principes de participation, de responsabilité et de solidarité ; cela se traduira par une « concertation la plus large et la plus approfondie avec toutes les parties prenantes ».

35 Initiées par le Ministère de l'environnement, les chartes de l'environnement ont pour ambition de rendre opérationnels les principes du développement durable, à différentes échelles territoriales. Validée en 1996, la charte départementale de l'environnement de la Gironde est un document contractuel sur lequel s'engagent l'Etat et le Conseil général de la Gironde pour les cinq années à venir. Elle repose sur un programme de 34 actions portant sur quatre domaines : la gestion de l'eau, des rivières et des bassins versants ; la collecte et le traitement des déchets ménagers et des effluents ; la préservation des espaces naturels et des paysages.

Après une étape de sensibilisation en interne (six mois pour établir un prédiagnostic sous forme d'ateliers volontaires, agents et élus élaborent le cahier des charges du diagnostic), le diagnostic partagé se construit « *L'état des lieux dressé collectivement avec les services et les élus du département doit maintenant être débattu et partagé avec les partenaires institutionnels et territoriaux et la société civile, jusqu'aux citoyens.* » (site Web conseil général 33). Une fois effectuée l'analyse des enjeux locaux et la définition des orientations stratégiques, finalités et des principes d'action effectuée, une campagne de concertation interne et externe "Envies d'Actions" est organisée afin de recueillir les propositions d'actions concrètes. Validé en Décembre 2006, le programme d'actions est défini et réajusté à partir des actions proposées, évaluées. Quatre questions sont posées systématiquement lors de l'évaluation : l'action contribue-t-elle à l'ensemble des finalités de l'agenda 21 ? L'action se met-elle en œuvre selon les principes d'action de l'agenda 21 ? Relève-t-elle des compétences du Conseil général ? Les ressources nécessaires sont-elles disponibles ou mobilisables ? Des indicateurs qualitatifs et quantitatifs d'évaluation sont attribués à chacune des 92 actions. L'évaluation est pour une fois pensée et intégrée dès le début du processus dans l'objectif d'une amélioration continue de la démarche. Cela laisse espérer que cette étape sera utilisée comme un outil de réajustement, davantage qu'elle ne l'est aujourd'hui dans les démarches de développement en général.

L'agenda 21 est d'autant plus volontaire et pionnier qu'il s'est agit parallèlement à l'élaboration du programme d'actions, de susciter et de soutenir des agendas 21 locaux dans les collectivités girondines, à travers un appel à projets. Parmi une trentaine de territoires retenus, le pays du Bassin d'Arcachon Val de Leyre s'est lancé depuis peu dans une démarche d'agenda 21, avec le soutien financier et technique du conseil Général. La problématique ciblée est la gestion des déchets.

Le Programme Régional Aquitain de l'Environnement (PRAE)

Le PRAE a été élaboré dans l'objectif de susciter, fédérer, relayer et structurer les initiatives environnementales des acteurs, publics et privés. Afin de tendre vers une gestion environnementale, le projet consiste à concentrer les moyens de l'ADEME et du Conseil Régional pour offrir un accompagnement technique et financier à tous les acteurs locaux : les collectivités, comme les entreprises ou encore les particuliers. Sous la forme d'une convention signée entre le Conseil Régional, l'ADEME et l'État, le PRAE définit un programme d'actions et de financement sur six ans (de 2000 à 2006). Il s'intègre dans les orientations et les dispositions du Contrat de Plan Etat Région : *L'État et la Région décident de mettre en commun des moyens techniques et financiers, notamment dans le cadre des missions et du budget de l'ADEME, pour faire de la gestion environnementale un atout de développement économique et local pour l'Aquitaine.* (annexe CPER)

Le programme cible les domaines d'actions suivants : la gestion environnementale, l'éco – conception, les technologies environnementales, la maîtrise de l'énergie et la promotion des énergies renouvelables, la gestion des déchets, les transports. Les interventions se sont concentrées autour du développement des énergies renouvelables (30%), de la collecte et du traitement des déchets (28%) du management environnemental et de la sensibilisation (26%) : air et transport (5 %).

À l'image de la majorité des démarches de contractualisation, sa mise en œuvre se décline en deux temps. Dans un premier temps, on procède à la signature d'une convention cadre pluri annuelle intégrée au CPER. Dans un second temps, et chaque année de 2000 à 2006, des conventions annuelles d'application sont signées. On retrouve dans ces conventions : la définition du programme prévisionnel d'actions retenues ; la définition des cibles (priorités) et des modalités interventions ; la définition de la contribution financière affectée par chacun des partenaires (ADEME, Conseil Régional et État) ; la fixation des taux et des plafonds d'assiettes applicables. Le bilan de l'action du PRAE réalisé à mi-parcours renseigne quant à l'utilisation de ce dispositif. On observe que certaines actions ont des effets de démonstration. C'est le cas du Plan bois-énergie et développement local de Dordogne, qui consiste à créer des conditions de valorisation d'une ressource énergétique locale. Les nombreuses expertises ont permis d'évaluer les situations particulières et de conseiller les acteurs ; elles ont été suivies, dans la majorité des situations (67%), par la mise en œuvre des préconisations issues du diagnostic. Le PRAE a mis l'accent sur les

actions de formation et de sensibilisation ; deux moyens qui conditionnent la mise en œuvre des démarches de développement durable.

L'évaluation de la démarche en cours pourrait être l'occasion d'étudier plus précisément deux points révélateurs des chaînages qui se construisent entre les initiatives. Les actions de formation - sensibilisation cultivent la prise de conscience des enjeux du développement, mais on ne sait pas si elles génèrent les initiatives attendues à moyen et long terme. De même, il serait instructif d'analyser les interactions entre les initiatives locales et le dispositif régional pour juger de sa portée. Avant même d'avoir fini son évaluation, la Région reconnaît que le PRAE est une expérience positive. Elle programme la réalisation d'un second PRAE pour cette année 2007.

La gestion intégrée des zones côtières

On a pu assister à la fin des années 1990, sous le nom du programme « Terra Symphonie », aux débuts d'une nouvelle approche du projet du bassin d'Arcachon. Porté par le Conseil Général de la Gironde, dans le cadre du premier programme européen de gestion intégrée des zones côtières, le programme Terra Symphonie avait été engagé en 1999 sur le territoire du Bassin d'Arcachon. Comme pour 34 autres sites européens pilotes, il s'agissait de réunir tous les acteurs et décideurs locaux en vue de la préparation et de l'exécution d'un plan de protection et de développement des éco-socio-systèmes littoraux.

Le programme a eu peu de portée opérationnelle, de plus il n'a pas initié de nouvelles méthodes : la coopération entre les collectivités et les services de l'État et les autres institutions fait toujours défaut, les débats objectifs sur les enjeux et les problématiques restent timides. La gestion intégrée des zones côtières aurait pu paraître providentielle et opportune tant elle semble être adaptée au territoire et à ses problématiques. La méthode consiste en effet à ce que, pour une appropriation citoyenne du développement durable du littoral, soient mis à jour des langages communs et des diagnostics partagés pour parvenir à un compromis et mieux gérer les conflits d'usage. Mais les acteurs locaux ont fait le choix de ne pas s'engager plus longuement dans la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). Ce concept reste à l'heure actuelle une affaire classée sur le bassin tandis que sur plusieurs sites littoraux sont poursuivies ces réflexions transversales. Les dimensions économiques sociales et environnementales sont liées pour élaborer un projet global où littoral et mer sont acceptés comme des espaces complémentaires. Terra Symphonie est le premier pas vers une meilleure gestion du littoral qui, pour la première fois, est appréhendé dans toute son épaisseur continentale et marine et que les débats et les diagnostics ont eu pour ambition d'essayer de comprendre et d'intégrer les différentes échelles territoriales et les différents espaces maritimes et terrestres dans le court et le long terme.

« Au fil de l'eau, du Médoc au Bassin d'Arcachon »

L'État et l'Union Européenne tentent de développer les démarches de GIZC, une des méthodes de mettre fin à la segmentation des questions maritimes et terrestres, et de travailler en toute transversalité sur les projets de territoire. Malgré l'opportunité que représentait la GIZC pour le Bassin d'Arcachon, l'appel à projet GIZC lancé en 2005 par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable est resté lettre morte, tout du moins à cette échelle spatiale. Plusieurs raisons d'ordre culturel l'expliquent.

Tout d'abord les acteurs du bassin ne sont pas animés par une identité territoriale commune, condition sine qua none à l'instigation d'une véritable volonté de GIZC. Ils n'étaient pas (et ne semblent toujours pas l'être) prêts au travail de concertation qu'implique une stratégie de GIZC. Le débat local à l'échelle du Bassin est loin d'être une habitude, ce qui reste un frein à la mise en œuvre d'une GIZC qui réclame une large association des acteurs locaux (les universitaires, les partenaires publics-privés, les habitants). La difficulté à définir des objectifs communs à l'ensemble du territoire constitue également un frein majeur à la mise en place d'une GIZC. Enfin, le manque d'envie de se confronter aux conflits d'usages n'est pas étranger à l'absence de portage politique d'une démarche de GIZC.

Par contre, le Conseil Général 33, après avoir dirigé le projet Terra Symphonie, reste mobilisé sur cette question. Il prend en charge la démarche expérimentale en répondant à l'appel à projet GIZC lancé en 2005. Le projet de GIZC « Au fil de l'eau, du Médoc au Bassin d'Arcachon » est lancé en 2006 dans l'objectif de créer un nouvel outil de gouvernance, qui s'intègre aux structures et démarches existantes tout en leur étant complémentaire. Sa mise en place se heurte à de nombreux obstacles. Les techniciens du Conseil Général rencontrent des difficultés à trouver les points communs qui fédèreraient les territoires si différents, des lacs du Médoc et du bassin. La réunion de tous les acteurs et le débat sont extrêmement difficiles à organiser ; peu ont conscience de l'intérêt de la démarche. Enfin, la maîtrise d'ouvrage peine à définir des orientations communes ; la seule orientation claire reste jusqu'à présent la création d'un Observatoire de l'environnement spécifique au bassin d'Arcachon. Les déboires du Conseil Général suscitent un questionnement : l'échelle spatiale et le porteur du projet sont-ils les plus pertinents pour une démarche de GIZC ? Ce projet ne risque-t-il pas de demeurer une coquille vide tant que les acteurs locaux ne prendront pas en main cette démarche ?
Les filières d'activités innovantes

La politique des pôles de compétitivité est la nouvelle politique industrielle conduite depuis Septembre 2004 sous l'égide du Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire. Il s'agit de mettre en avant la capacité d'innovation par la recherche et le développement, source de clé de la compétitivité industrielle française, et s'inscrit ainsi dans une démarche européenne de soutien à l'industrie. La démarche consiste à organiser le développement économique comme un véritable projet d'aménagement du territoire. Ce concept se traduit plus précisément par l'incitation des entreprises à se concentrer et à se mettre en réseau par un système de labellisation. Chaque territoire labellisé pouvant prétendre à des subventions, notamment dans le cadre des projets de recherche et développement.

Deux pôles de compétitivité ont été créés sur le Bassin d'Arcachon dans le cadre de cette politique. L'attribution du label, et la manne financière qu'elle implique, a permis dans un cas de figure le déploiement d'initiatives lancées précédemment (c'est le cas du projet du laser Mégajoule), et dans un autre cas, l'émergence d'initiatives (industries et pin maritime du futur) dans un secteur qui cultivait déjà depuis longtemps le travail en réseau.

Le projet intitulé Route des Lasers (labellisée Pôle de compétitivité par le CIADT depuis Juillet 2005) consiste à développer une polarité axiale qui s'étende de la métropole bordelaise au Bassin d'Arcachon et rassemble le campus, les laboratoires universitaires, les installations du CEA, ainsi que des zones d'activités qui se développent (parc scientifique et technologique...) autour du Laser Mégajoule au Barp : « *Les objectifs majeurs du projet sont les suivants : développer un pôle mondial de recherche sur les lasers de puissance ; devenir le pôle économique mondial sur les applications des lasers ; conquérir le leadership national en formation sur les lasers et l'optique ; attirer des entreprises et créer de l'emploi ; favoriser le transfert de technologies ; anticiper les besoins d'enseignement et de formation ; aménager des zones d'activités* ». site www.alpha-routedeslasers.fr

L'enjeu réside dans la coordination où va se trouver une concentration croissante de Recherche, Formation et d'Industrie, liées aux filières optique, lasers et plasmas. Pour cela, deux structures ont été créées. La Société d'économie mixte Route des Lasers est créée dès 2004 afin d'organiser l'accueil des entreprises qui souhaitent s'implanter sur ce territoire. Sa mission consiste donc à réaliser les opérations d'acquisition, d'aménagement, ou de construction, destinées à accueillir les entreprises. L'association ALPHA, Aquitaine Lasers Photonique et Applications, regroupe depuis Juillet 2004 les acteurs institutionnels, industriels. Elle est chargée d'animer le pôle de compétitivité, et se doit, à ce titre, être à la fois « *un lieu d'échanges entre les acteurs de la filière, une force de propositions auprès des pouvoirs publics pour accompagner les initiatives structurantes* ». Les missions d'Alpha consistent également à animer, coordonner, soutenir les activités de la filière dans la logique du pôle de compétitivité ; construire et gérer un schéma directeur de développement de la filière, qui soit un véritable projet collectif ; mener toute action s'inscrivant dans la stratégie de développement de la filière optique / lasers en Aquitaine. Au-delà des actions d'aménagement foncier, ou de développement économique, menées par la SEM et Alpha, les collectivités engagent une véritable politique de marketing

territorial, que ce soit pour attirer les entreprises ou leurs personnels. Le projet de polarité du laser mégajoule s'appuie sur le cadre de vie privilégié (accessibilité par tous les moyens de transport) et l'environnement de qualité pour attirer les entreprises et les populations ciblées. Les filières économiques se sont positionnées différemment vis-à-vis des principes du développement durable, selon leur dépendance à l'environnement (ostréiculteurs, sylviculteurs) et l'enjeu que cela représente pour leur activité. Certaines d'entre elles ont pris la libre initiative d'en faire un axe fort dans les stratégies, comme la filière sylvicole. D'autres se sont impliquées plus tardivement, et plus ponctuellement.

C'est le cas de l'hôtellerie de plein air, qui a commencé à s'y intéresser dans le cadre de l'opération Ecocamps, à l'initiative du Conseil régional d'Aquitaine. Il valorise le transfert de méthode et d'expériences vers les divers acteurs du tourisme pour les sensibiliser et constituer un savoir faire dans leur branche d'activité. La participation au Projet Ecocamps apporte notamment le financement des études préalables et des expertises des cabinets conseils associés. Les 8 établissements - pilotes qui participent à l'opération sont amenés à bâtir leur projet selon 5 axes : le management environnemental, l'éco-conception, la sensibilisation à l'environnement, la valorisation du patrimoine naturel, la prévention globale des risques naturels. Ecocamps constitue une action de formation et de sensibilisation appréciée des professionnels. Le Conseil Régional apporte ainsi des pistes de réponses aux professionnels du tourisme en demande du fait des nouvelles attentes de leur clientèle plus sensible à ces questions.

Logiques stratégiques, territoriales et dynamiques d'acteurs

Évolution des systèmes d'action sur le territoire

La restitution chronologique de la mise en place de politiques territoriales autour du bassin d'Arcachon confirme que la question de la gestion des ressources du territoire sur le long terme a été prise en compte dès le début des années soixante-dix, à travers la mise en place d'actions sectorielles. Elle a été ensuite intégrée dans plusieurs grands domaines de l'action publique, pour finalement se retrouver aujourd'hui au centre des politiques contractuelles à l'échelle intercommunale. Une évolution des systèmes d'action se fait jour au fur et à mesure de cette progression, au cours de laquelle nous distinguerons trois étapes.

La première étape correspond au lancement, par l'ensemble des communes riveraines du plan d'eau, d'un programme d'assainissement ambitieux destiné à pérenniser l'activité ostréicole en garantissant le maintien de la qualité des eaux du bassin. Ce programme d'action va jeter les prémices d'un projet de territoire en enclenchant une série d'interventions en chaîne visant à prévenir la pollution des eaux et touchant à d'autres domaines d'activités, qu'il s'agisse de l'agriculture, de l'industrie, du nautisme et de la construction en général ; le périmètre d'intervention initialement limité aux communes du bassin se trouvant de fait élargi à l'arrière-pays du Val de Leyre.

A noter qu'au cours de cette première période, et jusqu'au tournant des années quatre-vingt-dix, les communes et l'Etat assurent des rôles distincts et souvent antinomiques concernant les orientations et les initiatives dans le domaine de l'aménagement du territoire; les premières étant avant tout soucieuses de conserver leur liberté au niveau de leur choix de développement urbain, et le second conservant un rôle prépondérant au niveau de la protection des sites sensibles et mettant en œuvre à cet effet tant l'outil réglementaires que l'outil foncier.

Au fur et à mesure de l'implication des communes dans des programmes d'action collectifs, au cours d'une période qui correspond à la mise en œuvre de la décentralisation, le rôle de chacun des acteurs de l'aménagement va progressivement revêtir une plus grande complexité. Les communes vont tendre en effet à prendre conscience de l'enjeu que représente la préservation de l'environnement naturel et des paysages dans la perspective d'un développement touristique de qualité, et l'Etat, de concert avec les collectivités territoriales compétentes - Conseil Régional et Conseil Général -, va développer une action de protection tout en s'impliquant comme partenaire au niveau de

la gestion des sites sensibles. Une forme de dialogue s'établit au jour le jour entre les acteurs publics du développement et de l'aménagement à différents niveaux, les projets initiés à un niveau de compétence territorial faisant le plus souvent l'objet d'une contractualisation avec un ou plusieurs autres niveaux.

Sur le territoire du bassin, l'étape qui correspond aux années quatre-vingt-dix est celle d'une première prise de conscience, par les acteurs de l'aménagement du territoire, du concept de développement durable officialisé dans le cadre de la Conférence de Rio en 1992. Cette période est également marquée par le renforcement des dispositifs législatifs concernant la protection des espaces naturels (Loi Paysage - 1993 -, et Loi sur l'Environnement - 1995 -) qui constituent autant d'outils à disposition des collectivités pour maîtriser les équilibres entre développement urbain et préservation du milieu naturel.

La dichotomie ressentie entre la notion de protection environnementale et celle de développement économique s'estompe, et l'on va désormais englober sous le terme de gestion intégrée du territoire un grand nombre de politiques et de projets qui tendent, au moins sur le papier, à satisfaire conjointement à ces deux types d'exigences et qui mettent en œuvre une concertation avec le public sous diverses formes.

Les actions visant à la gestion de la ressource en eau et des sites sensibles qui voient le jour à l'échelle du territoire du bassin au cours de cette période (dans le cadre du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux et du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres notamment) se déploient dans des secteurs répartis sur le grand territoire du bassin d'Arcachon - Val de Leyre. Ces actions se trouvent au croisement de l'initiative de plusieurs collectivités et de l'Etat et affichent une double ambition de protection et de valorisation des ressources du milieu naturel.

Il convient d'insister sur le rôle d'entraînement qu'ont joué dans la durée tout au long de cette période deux grands organismes de mission promus à l'initiative de l'Etat et dont l'action, dotée de moyens importants, s'étend sur des périmètres qui dépassent largement le territoire du bassin : la Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte Aquitaine (MIACA) tout d'abord, qui met en œuvre un principe de développement intégré sur l'ensemble du littoral aquitain, en innovant tant au du tourisme que de leur mode d'insertion dans l'environnement local tant physique que politique; le Parc national régional des Landes de Gascogne (PNLG), où la protection et la mise en valeur du patrimoine forestier est conçue comme un outil de développement local et met en œuvre, au-delà d'une politique de développement des activités économique et touristique, des actions visant à la sensibilisation et à l'information du public et à la formation.

Le caractère expérimental de l'action conduite dans ces deux cadres, ainsi que son ampleur, va permettre de démontrer la complémentarité possible et souhaitable entre des politiques de développement et des politiques de protection basées sur une implication des élus, des habitants et du public au sens large, et la volonté de susciter des actions en partenariat avec le secteur privé. Ces missions peuvent être qualifiées de « programmes thématiques engagés ». À noter que même si les actions qu'elles induisent demeurent localisées, et que le développement touristique des communes s'effectue dans le même temps "au fil de l'eau" sans susciter de remise en question des modes de consommation de l'espace et du territoire, elles auront une valeur démonstrative auprès des acteurs de terrain et elles permettront de prouver l'efficacité des modes d'action visant à concrétiser un principe de développement intégré.

Un troisième palier dans l'évolution des politiques territoriales se dessine à la fin des années quatre-vingt-dix qui correspond à l'extension de la notion d'intercommunalité avec l'entrée en vigueur de lois visant à favoriser la production collective de stratégies de développement à court et moyen terme à l'échelle du territoire des agglomérations (Loi sur l'organisation des territoires et Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires, 1999). Trois communautés de communes (la COBAS - Bassin Sud -, la COBAN - bassin Nord - et la Communauté de communes du Val de l'Eyre) sont constituées sur un territoire qui recoupe les périmètres d'action des politiques sectorielles et des politiques thématiques engagées qui ont été mises en œuvre au cours des phases précédentes. L'ensemble du territoire concerné par ces intercommunalités englobe, outre les communes riveraines du bassin, une vaste zone

d'arrière-pensée située au sud-ouest du plan d'eau et qui bénéficie, au cours de ces années, d'un fort apport de population sédentaire en lien avec l'étalement de l'aire d'influence résidentielle de l'agglomération de Bordeaux.

En concomitance avec ces évolutions structurelles, le territoire du bassin d'Arcachon sort d'une situation d'insularité relative, et se trouve directement exposé aux problématiques de la périurbanisation en lien notamment avec les mouvements pendulaires vers et depuis Bordeaux concernant tant la population résidentielle que la population active. Confrontées à des enjeux complexes, les structures intercommunales tendent à légitimer leur action autour de la notion de développement durable, en mettant en avant de nouveaux axes stratégiques. La COBAS, en particulier, lance un projet débouchant sur un contrat d'agglomération qui prend en compte conjointement des aspects relatifs au logement, aux déplacements et aux différents secteurs de l'économie locale. Au niveau de l'affichage de nombreuses politiques publiques, la valorisation du patrimoine naturel est présentée comme un maillon essentiel dans un développement équilibré sur le moyen et long terme, potentiellement générateur de nouvelles formes d'activités comme l'éco-tourisme. Les stratégies d'aménagement préconisées tendent à dépasser les effets de zonage caractéristiques de la mise en application de mesures sectorielles, pour s'intéresser au fonctionnement global du territoire, tant sous l'angle des pratiques habitantes que sous celui de la gestion des ressources humaines et des paysages.

La question se pose désormais de la mise en cohérence des stratégies initiées à partir de chacune des entités intercommunales, et du regroupement de ces dernières au sein d'un « pays » représentant une masse critique suffisante pour fonctionner de façon autonome malgré la proximité de l'agglomération de Bordeaux. Les ambitions affichées par les politiques territoriales à l'échelon local prennent appui sur les trois piliers du développement durable, le social, l'économique et l'environnemental réunis dans un même discours. Mais la construction d'un projet de territoire à l'échelle du bassin élargi nécessite de surmonter une série de contradictions entre la diversité des stratégies et des intérêts qui s'expriment à une échelle très localisée, et des actions communes susceptibles de mobiliser la population tout en contribuant à une valorisation globale de l'environnement du bassin. À la différence des situations qui prévalaient au cours des décennies précédentes, où des grands projets initiés par l'Etat ont tendu à fédérer des énergies "par le haut" et par l'extérieur, la mise en œuvre des actions repose sur l'articulation d'une multitude d'échelons d'intervention et la question de l'affirmation d'une identité du bassin se trouve au cœur de la réflexion des acteurs locaux.

Logiques d'actions : protection, exploitation, consommation

Approché sous l'angle de l'aménagement et de la gestion des territoires, le développement durable véhicule de nouvelles valeurs (le respect de la nature, les besoins des futures générations, l'ambition sociale et l'équité) et pose avec acuité la transformation des modes décisionnels et de faire. Dans le cas du Bassin, trois logiques d'action redéfinissent le rôle des uns et des autres : celle de protection (des milieux naturels et de l'environnement), d'exploitation (basée sur des activités économiques dominantes), de consommation (à partir des usages résidentiels principalement). Les approches sont souvent perçues comme contradictoires et imperméables les unes aux autres, l'économique s'imposant souvent, alors que le développement durable cherche à les fédérer et à les combiner. Le développement durable est perçu comme ce nouvel équilibre qui fait évoluer les systèmes de gouvernance et qui met au centre de l'action collective les processus de régulation et de coordination qui la règlent. En caractérisant à la fois les logiques d'action et les dispositifs de régulation et de coordination qui les traduisent, nous accédons aux enjeux des politiques de développement et aux mécanismes de leur fabrication.

Logique de protection et de valorisation

La protection de l'environnement naturel était déjà un axe fort de l'action des pouvoirs publics : « on protège la ressource avant de la valoriser ou de créer de la richesse. Ici,

c'est le delta, c'est la zone humide, et elle est nécessaire pour l'écologie, et joue un rôle très important pour tout l'environnement du bassin. On protège, et pour protéger la ressource, il faut aussi la connaître » (Représentant Maison de la nature). L'engagement de l'Etat, principal protagoniste des politiques publiques jusque dans les années 1980, et sous sa tutelle des collectivités locales, s'est traduit en particulier par l'aménagement et la mise en valeur des espaces littoraux : la loi Littoral a assuré une continuité pendant les années 1990 et constitue pour certains un instrument de qualité.

La création du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne en est aussi un exemple. Son action croise une dimension protectrice et des intentions de développement local (économique, social et culturel) ; dynamique basée sur un travail partenarial³⁶ : *« les parcs naturels régionaux font du développement durable depuis leur création dans les années 1970. Ils ont acquis une longueur d'avance sur tous ces thèmes-là puisque le cœur de métier des parcs naturels régional, c'est l'environnement pour développer un territoire, le protéger et le développer. »* (Pst conseil DD) Les évaluations réalisées ces dernières années en démontrent les apports méthodologiques, conceptuels et pratiques mais aussi critiques. En l'occurrence de telles politiques intégraient la durabilité avant que la notion ne devienne incontournable dans les approches et les stratégies des acteurs publics locaux et nationaux. Les institutions et collectivités locales (Conseil Régional, Conseil Général, communes et communautés d'agglomération ou de communes) ont poursuivi l'action des pionniers dans la mesure où une de leurs missions consiste à protéger et mettre en valeur l'environnement.

La référence au concept de développement durable est devenue le leitmotiv de tout projet territorial, pour les politiques publiques et certaines initiatives privées ; un affichage parfois discuté, pour les acteurs engagés de la première heure, lorsqu'il n'y a pas de répercussions pratiques et mesurables : *« le développement durable, ce n'est pas qu'un mot, c'est avant tout quelque chose de concret, qui a des répercussions. À part le fait de dire que tout est durable, des expériences sur le bassin d'Arcachon, il y en n'a pas beaucoup qui intègrent cette notion là »* (Représentant association).

L'attention à l'environnement est renforcée par la présence assidue des très nombreuses associations écologistes sur le Bassin. Leurs motivations et leur assise sociale sont disparates puisque se côtoient ceux de la première heure (*« souvent venus à l'écologie par leurs professions, botanistes, ornithologues, des passionnés et qui roulent pour un idéal »* (Pst Conseil DD) et d'autres dont l'intérêt est de préserver leur cadre de vie de toute pollution y compris pour se prémunir de cohabitations sociales conflictuelles : *« une écologie qui n'est pas idéologique... Certains tirent leurs sources de revenus d'activités sans doute polluantes mais dont le rêve est de supprimer les campings et d'avoir une immense réserve comme Saint Jean Cap Ferrat »* (Pst Conseil DD). Dans le premier cas, les leaders sont des scientifiques, des universitaires, des chercheurs *« des gens qui connaissent très bien leurs dossiers, sur l'environnement »*. Dans le second cas, les représentants des associations occupent des positions sociales élevées avec un fort niveau culturel ou économique. Si la volonté de protection est similaire, les raisons en sont radicalement différentes. Néanmoins l'activisme des associations, pour défendre leurs droits d'expression, s'appuie sur des compétences et des expertises très pointues sur l'environnement, l'aménagement, ou encore dans le domaine réglementaire.

Que l'on appartienne à la sphère associative, économique, politique, ou technique, tous soulignent que le premier défi est la préservation de la ressource, dans son acceptation la plus large : l'eau, la forêt, les espaces libres ou naturels. L'eau a fait l'objet d'une attention particulière ce qu'a traduit la mise en place de la surveillance des milieux, réalisée par l'IFREMER, un laboratoire indépendant des professionnels et des collectivités locales. La volonté est explicite, en témoigne la mise en cohérence des démarches de protection, la définition de règles, voire de zones (SMVM, réserves). La mobilisation a commencé par ce qui apparaît aujourd'hui comme évident : la gestion des eaux usées. Premières approches intercommunales impulsées par l'Etat qui ont servi de référence pour traiter par la suite d'autres activités. La qualité de l'eau est vitale pour le bassin, tant pour attirer les touristes

36 À la différence des parcs nationaux dont la fonction protectrice est primordiale et dont le caractère coercitif marqué peut susciter des oppositions fortes d'acteurs locaux dès qu'on envisage leur création ou leur extension.

(notamment étrangers, particulièrement sensibles à la dimension sanitaire) que pour pérenniser l'occupation du territoire. L'ampleur des démarches pour la préserver le démontre. Si l'eau fait consensus, d'autres ressources environnementales comme la forêt, certains sites naturels ou « coulées vertes », sont l'objet de divergences de vue et d'intérêts. Elles sont appréhendées au travers de leur valeur foncière ce que montre un urbanisme éclaté, une occupation déstructurée de l'espace. Si la gestion économe de l'espace est affichée dans les discours et les projets politiques (PADD des PLU), elle n'est pas systématiquement traduite dans les règlements. Pour les professionnels de l'urbanisme, la gestion de l'espace et plus précisément la maîtrise de sa consommation, est amené à être avant peu un enjeu du débat local.

Des projets s'efforcent depuis la fin des années 1980 de valoriser les ressources environnementales qui jusqu'alors étaient protégées. Si les parcs régionaux avaient dans leur finalité l'option du développement, ils étaient également perçus dans leur vocation conservatoire. L'exemple typique de ce passage est opéré par la Maison de la nature au Teich qui a intégré à la fois la démarche de protection et celle de valorisation pour produire de l'éco-tourisme. Le point initial est l'élection municipale au Teich en 1989 quand une nouvelle génération d'élus s'installe, sommée de trouver les activités qui génèrent du développement local : *« le constat était que même situé une zone extrêmement riche et touristiquement très attractive, Le Teich n'avait pas d'industrie, pas de plage, un vague marais qui n'était pas aménagé. La nature était son principal capital : un parc ornithologique t depuis les années 70, qui commençait à avoir une notoriété avec une partie conservation et une autre partie zoo (40.000 visiteurs). Il y avait aussi un centre permanent d'initiation à l'environnement qui appartenait au parc naturel. Il avait une réputation en matière d'éducation à l'environnement, qui nous a servi ensuite. Par contre il n'avait aucune envergure et surtout il était complètement déconnecté du parc ornithologique alors qu'il était à côté... Donc, la maire du Teich s'est interrogé sur ce potentiel »* (Représentant Maison de la nature). La volonté politique est là pour faire du Teich *« l'escale nature du bassin d'Arcachon »*. L'idée s'inscrit dans une perspective *« d'éco-tourisme »*, ce que confirme un premier diagnostic expert qui en donne les contours stratégiques en mobilisant alors les financements du Conseil général, du Conservatoire du littoral et du Conseil régional. Il a aussi fallu associer les populations dans un contexte plutôt conflictuel sachant que les autres utilisateurs de la zone s'interrogeaient sur l'accroissement du parc et sur ses activités : les chasseurs, les pêcheurs, *« au début, des pêcheurs étaient très remontés parce qu'ils ne comprenaient pas pourquoi on protégeait les cormorans qui mangeaient leurs poissons. »*, les défenseurs et les promoteurs du tourisme. La création de la maison de la nature est un moment qui impulse le passage d'une logique protectrice à une autre de *« valorisation »* voire de développement local au regard des effets induits : emplois de personnes non qualifiées pour l'hébergement, mobilisation de sous-traitants locaux (entreprises, commerces). Ainsi l'environnement n'est pas antithétique avec l'économique mais l'assume autrement : *« les gens pensent toujours que ça coûte de l'argent de protéger, hors on peut arriver à créer de la valeur ajoutée à partir de la protection et on a toujours eu cette démarche économique, cette démarche de savoir quand on propose un produit ou qu'on fait quelque chose, quel est son coût pour la société, pour la commune, pour la puissance publique. »* (Représentant Maison de la nature). Inversement le message s'adresse aussi aux velléitaires de la protection : *« il n'y a plus une réserve naturelle qui peut être fermée totalement et qui se soit dissociée de l'action publique, de son territoire »*. (Représentant Maison de la nature). La seule protection apparaît *« passéiste »* voire excessive quand quelques associations ou personnalités défendent des formes de *« sanctuarisation »* en rendant inaccessible des sites aux activités humaines.

En soulignant la continuité avec les politiques de protection plus anciennes, il faut noter la mise à jour progressive d'actions qui fondent le développement durable à tous les niveaux des politiques publiques et des projets: *« S'il y avait un nouvel équipement, on le ferait en pin des Landes, avec le label HQE, on utiliserait le solaire. Il y a 15 ans, bien au contraire, on n'avait pas appréhendé toute cette notion d'éco citoyenneté... même s'il y a toujours eu une conscience de ce que représentait la ressource environnementale pour le*

développement économique à cause de l'ostréiculture, première source de revenu. » (Représentant Maison de la nature) ; *« L'action de la maison de la nature s'inscrit parfaitement dans une stratégie de développement durable car l'idée consiste à ce que le développement soit « basé sur des ressources protégées, à valoriser pour le bien-être des gens dans le long terme ».* Ou encore l'on remarque le changement de regard vis-à-vis des données environnementales et de l'usage des études d'impact notamment » (Expert) L'attention portée au paysage est aussi un signe fort car il se confond avec la nature. Néanmoins, si « la durabilité » s'efforce de mixer les trois grands thèmes fondateurs (l'environnement, l'économie, la société locale) cela semble exceptionnel d'y parvenir : *« le grand absent, c'est le troisième pilier, le pilier social »* (Pst Conseil DD), entendu comme représentants du monde du travail, syndical en particulier.

La protection est aussi un message délivré par quelques acteurs de filières économiques historiques du bassin. Les ostréiculteurs plus que d'autres sont attachés au caractère naturel du site et au maintien de ses propriétés, comme l'affirme leurs représentants syndicaux. En l'occurrence, l'huître en est l'acteur essentiel et l'attention qui lui est portée est d'abord en lien avec sa valeur marchande, et sa capacité à soutenir une partie de l'économie locale : *« la survie de l'ostréiculture est indissociable de la préservation du milieu et de l'écosystème du Bassin d'Arcachon. Quant à la qualité de la production, la Section Régionale mène actuellement une double démarche dont l'objectif est, d'une part, d'obtenir une certification du produit - afin que n'importe quel produit ne puisse pas se vendre sous l'appellation Arcachon Cap-Ferret - et d'autre part, de voir peut-être également cette production obtenir une reconnaissance type IGP(2), AOP(3) ou AOC(4) avec une connotation géographique spécifique. Dans l'avenir, le consommateur pourra ainsi identifier la production, et en achetant une huître Arcachon Cap-Ferret, il saura clairement ce qu'il a dans son assiette. »* (Syndicat Ostréiculteurs). La filière, essentiellement composée de structures artisanales, fait face à une augmentation du coût de production, selon le syndicat, à l'adaptation aux normes sanitaires européennes qui a induit des investissements. De surcroît, la filière subit des crises de production liées à l'environnement (la mortalité exceptionnelle des naissains par exemple). Les ostréiculteurs dépendent donc des autres activités domestiques ou économiques qui ont une incidence directe ou indirecte sur la qualité de l'eau : *« La bonne gestion de l'écosystème est l'enjeu majeur du développement de l'ostréiculture sur le Bassin d'Arcachon. Il est impératif de surveiller la mise en culture du baelles versant de la Leyre. Si celle-ci devenait trop importante, dans les conditions actuelles au moins, on assisterait alors à un afflux de nitrate et de phosphate sur le Bassin d'Arcachon qui se traduirait par la prolifération de macro algues, ce qui pourrait à terme menacer les huîtres du Bassin. »* (Syndicat Ostréiculteurs)³⁷. Enfin, sous la pression européenne et de l'opinion publique, fortement relayée par les élus et les gouvernants, les enjeux sanitaires s'imposent : la qualité de l'eau est corrélée au bilan de santé de l'huître, baromètre indispensable pour sa commercialisation. L'huître et son milieu doivent être irréprochables.

Il y a encore peu de temps l'environnement était secondaire, tant les politiques et les experts pensaient le maîtriser ou ne percevaient pas la raréfaction d'une ressource : la protection était l'objet de jugements ambigus, à la fois incontournable et contraignante pour la croissance des activités. S'il existait depuis trente ans des études d'impacts, elles n'avaient guère d'influence sur le fond des projets et leur contenu. Paradoxalement, « l'environnementalisme » est aux yeux de certains une dérive possible. Aujourd'hui, alors que les campagnes de communication et de sensibilisation sur les politiques de développement durable se multiplient, la société locale confond le développement durable avec l'écologie et les politiques environnementales. Les lobbies écologistes sont relayés en cela par des élus et des populations en place quelquefois fortement demandeurs de statut quo afin de préserver leur cadre de vie. Ils imposent ainsi « la valeur écologique et

³⁷ On a pu qualifier les ostréiculteurs de paysans de la mer mais la comparaison laisse perplexe : « L'une des grosses différences avec un paysan est que l'ostréiculteur exploite un produit naturel, dans un écosystème naturel, sur lequel il n'intervient pas, sauf pour la prévention. A l'opposé, un agriculteur peut intervenir sur l'écosystème, par apport d'engrais ou de pesticides par exemple. Il peut ainsi protéger sa culture au détriment du milieu. Pour l'ostréiculture, on n'est même pas dans la catégorie des produits bio, mais dans celle des produits naturels. L'ostréiculteur ne maîtrise pas le milieu, il le subit ! » (Syndicat Ostréiculteurs)

paysagère » au risque de mettre en péril, selon certains, les dimensions économiques et sociales. Le maintien de politiques sectorielles de la part de l'Etat, initié aujourd'hui par l'Europe, établit un champ de connaissance et d'expertise de plus en plus vaste (eau, espèces protégées, espaces remarquables, bruit), et veille à l'application des décrets relatifs à la protection de l'environnement. La protection de l'environnement recueille l'adhésion d'acteurs qui ont de tout temps été sensibles à la protection au risque d'asphyxier et de sanctuariser le territoire ; aujourd'hui elle dépasse ce cercle restreint pour se diffuser. Elle concerne aussi les territoires urbains dès lors que des composantes « naturelles » sont fortement présentes : souvent le réseau hydrographique en est la trame tout comme quelques sites exceptionnels qui s'aménagent en des parcs ou encore d'anciennes déchetteries qui sont rénovées.

La logique de protection est d'autant plus partagée qu'elle s'adosse à une conscience environnementale avivée et des pratiques quotidiennes des usagers. Conscience pro-active qui élève la nature au rang de valeur essentielle dans des modes de vie où le bien être est une préoccupation majeure ; conscience réactive motivée par de nouvelles peurs, sanitaires principalement : « *La dimension environnementale sur le bassin progresse à une vitesse folle, les gens sont très conscients de la chose. Les Historiques, parce que c'a été toujours leur truc, ils savent que le territoire est fragile : ils avaient peur du feu, de se noyer, de la tempête ; les Nouveaux ont peur du réchauffement de la planète, de la maladie des huîtres, donc, il y a une sensibilisation extraordinaire* ». (Pst Conseil DD)

Logique d'exploitation et de préservation

Les entreprises ne sont pas insensibles aux valeurs du développement durable par conviction quelquefois et par obligation au regard des exigences législatives et réglementaires. Dans le cadre du Conseil de développement durable, un accord entre les forces économiques a été acté sur ce thème : « *Si les écologistes sont très présents, nous avons aussi des promoteurs, les représentants du nautisme, les ostréiculteurs donc des intérêts extrêmement divers. Nous avons eu deux compromis fondateurs. Le premier est le partage du plan d'eau en respectant l'équilibre, plaisance, ostréiculture, urbanisation périphérique. Le deuxième concerne la suppression de l'urbanisation les pieds dans l'eau (en cohérence avec la loi littorale et le schéma de mise en valeur de la mer) et on a fait le choix de la reporter plus loin dans les terres en privilégiant une certaine densification davantage que des lotissements pour inactifs.* » (Pst Conseil DD). S'opposent d'un côté les activités de plaisance, souvent les résidents secondaires et les touristes, et l'activité « traditionnelle » (l'ostréiculture et la pêche) qui s'estime en danger face à la consolidation et la croissance des premières. Quelques signes très concrets le montreraient : la croissance du nombre de mouillages, la transformation d'usages d'anciennes cabanes de pêcheurs en résidences secondaires malgré les dispositifs réglementaires.

L'usine Smurfit³⁸, ancienne Cellulose du Pin, industrie papetière historique localisée sur le bassin, s'est convertie au management environnemental en appliquant les réglementations nationales et européennes. Un service qualité fixe les objectifs de progrès dans ce domaine, en vue d'obtenir l'autorisation préfectorale pour exercer : « *nous avons un laboratoire qui s'occupe du suivi des procédés, du suivi des performances environnementales du site et des différentes mesures essentiellement au niveau des effluents liquides* » (Usine Smurfit). L'obligation est là et l'adaptation progressive : « *on vient d'achever un plan environnemental de quatre phases lancé dans les années 90-92. Première phase, réduction de la consommation d'eau. Deuxième phase, réduction des matières en suspension dans les effluents. Troisième phase, réduction des poussières rejetées dans les fumées et quatrième phase, réduction des matières organiques dans les effluents liquides. Nous avons essayé de mieux recycler les eaux propres ou des eaux de*

38 La société est implantée dans la région depuis 1925, et produit du papier destiné à la fabrication d'emballage, plus particulièrement les caisses en carton. Elle fait partie d'un groupe international leader européen du secteur. Elle emploie 430 personnes sur le site et génère indirectement 3000 emplois.

process, autrefois rejetées en tant qu'effluents. Des modifications ont été faites sur un certain nombre de circuits pour récupérer des eaux, puis il y a eu une grosse opération qui a été la construction de tours aéro-réfrigérantes pour récupérer des quantités importantes d'eau de refroidissement qui étaient trop chaudes pour être réintroduites dans le circuit... » (Usine Smurfit). Enfin « une installation de traitement biologique des effluents » réduit les rejets organiques et permet de produire du bio-gaz recyclé pour l'usage des fours. Mais le procédé est encore perfectible pour mieux maîtriser l'installation dont la base est un milieu vivant (bactéries). L'adaptation de la production a été aidée par l'Agence de l'eau (35 millions d'euros sur 15 ans), contrôlée par les pouvoirs publics compétents dans le domaine et très suivi par les pouvoirs locaux puisqu'elle est une source d'emplois et de revenus. Smurfit travaille aussi avec le SIBA, qui gère le dispositif de recueil et de traitement des eaux usées, notamment le collecteur. Elle rappelle avoir financé une partie de cette infrastructure dans les années 1965-1970 dans la mesure où la quantité de ses effluents quotidiens est équivalente à ceux de la production domestique (30 000 mètres cubes). Elle paye une redevance comme un particulier et acquitte une redevance à l'Agence de l'eau, basée sur le volume et aujourd'hui sur « l'efficacité épuratoire, c'est-à-dire la différence entre l'effluent non traité et l'effluent traité ». En amont l'exigence réglementaire permet ainsi de diminuer la redevance au SIBA et à l'Agence de l'eau.

Si l'implication dans la « durabilité » est impulsée par l'amélioration réglementaire imposée, elle est aussi affirmée pour réduire les coûts de production : l'entreprise cherche par exemple à consommer son autonomie énergétique et à mieux gérer les ressources pour fabriquer la pâte à papier en utilisant tous les composants du pin et en recyclant certaines catégories de déchets. Il importe aussi de faire savoir l'action environnementale de l'entreprise en communiquant (plaquettes) et en faisant visiter l'usine et le site en général (3000 visiteurs par an). De tels objectifs sont repris dans les autres services de l'usine principalement le service des travaux neufs qui s'occupe de la construction et des procédés. Le rapport coût économique et efficacité environnementale est travaillé avec les entreprises privées spécialisées qui vendent les procédés (un marché occupé par des bureaux d'études plus ou moins rattachés aux grands groupes de services qui travaillent sur l'environnement).

Pour Smurfit, l'eau, prélevée dans la rivière et dans les nappes profondes a une grande valeur car elle alimente directement l'appareil productif. Il faut l'économiser, ce qui passe par le recyclage. La forêt est essentielle aussi puisqu'elle constitue l'une des matières premières : il faut l'entretenir directement et indirectement en aidant les sylviculteurs, qui sont les principaux fournisseurs, y compris dans les périodes de crise économique. L'usine, qui récupère des cartons (de France, d'Espagne, des entreprises privées et des collectivités) pour sa production, se trouve confrontée à la présence de déchets « étrangers » (plastiques et polystyrène qui représentent environ 5% du volume récupéré, soit 5000 tonnes à sec). Leur mise en décharge, à terme, est limitée et il est envisagé l'incinération mais elle n'a pas bonne presse et suscite de très fortes mobilisations des riverains, des recours administratifs, essentiellement face aux problèmes de santé. Smurfit s'était déclaré prêt à accueillir l'incinérateur du bassin d'Arcachon pour suppléer ceux de Bordeaux et ainsi pouvoir retraiter les déchets du territoire et ceux de l'entreprise. Sous la pression de l'opinion publique, les responsables publics locaux n'ont pas retenu la proposition, même si comme l'affirme Smurfit le problème reste entier. Au final, et ce n'est pas une surprise, l'inscription de l'activité productrice dans le tissu local est fondamentale pour Smurfit car elle a besoin de nombreuses externalités qu'elle trouve à proximité. Elle mixe à la fois ses impératifs stratégiques et la gestion des ressources locales, une imbrication déterminante qui montre que la durabilité mobilise à la fois des acteurs et des systèmes relationnels étendus.

D'autres activités sont concernées par le développement durable : celles qui relèvent de la production du bâti et des acteurs impliqués, les donneurs d'ordre comme les collectivités publiques et les promoteurs immobiliers, ou en bout de chaîne les entreprises de construction : l'usage de matériaux, le cycle de production, et l'usage du foncier sont des aspects particulièrement mis en avant. Le concept n'est pas ignoré par les promoteurs immobiliers privés comme Pichet qui introduisent des traits de la durabilité principalement au niveau du projet architectural et de la construction : intégration dans son environnement paysager, utilisation de matériaux naturels comme le bois ; respect des

normes énergétiques. : « *le développement durable, on est pour, comme les normes HQE. Ce sont des mots à la mode. Chez nous c'est à la mode depuis 20 ans* » (Groupe immobilier Pichet). Cet engagement est plus fort que l'assise locale est plus marquée : « *Je suis très attaché au Bassin. Il faut faire des efforts d'intégration dans le site. Il faut être à l'écoute de l'environnement. Il faut construire sous les pins...* », et que deux métiers se conjuguent celui de constructeur (le bâti) et d'aménageur (le foncier). À la fois stratégie de construction et de communication, le groupe met en avant quelques valeurs fortes : « *De nombreux projets d'aménagement urbain, favorisant la diversité de l'habitat, lotissements, habitat individuel et collectif, résidences services, immobilier d'entreprises, dans une démarche de responsabilité citoyenne et environnementale...* » plus loin « *démarche respectueuse de l'environnement social, économique et écologique... Respecter la nature humaine et urbaine...respecter les équilibres écologiques actuels. L'éco-construction, l'éco-gestion, le choix des matériaux, le confort et la santé des habitants au travers d'une démarche HQE* ».

Certains sont sceptiques sur leur engagement, ils pensent que la rentabilité financière recherchée aux dépens d'une réflexion approfondie sur l'usage du foncier (consommer des terrains bien situés), sur l'aménagement de la parcelle qui vise essentiellement à la bâtir de façon optimale en surfaces construites et à négliger son insertion dans le paysage et l'environnement bâti, sur quelquefois la qualité de la conception et plus rarement sur la construction. Chez le promoteur, c'est toute la chaîne de fabrication de l'espace bâti qui est concernée, dont la puissance publique (qui fixe l'usage du foncier en particulier et les exigences qu'elle souhaite voir respecter) : « *la commune a acheté beaucoup de terrains à l'époque où ils ne valaient pas très cher, dans des zones éloignées des zones urbaines en se disant qu'un jour elles le seront et que la différence de prix entre le moment où on les a achetés et aujourd'hui la valeur a été multipliée par 10, ce qui donne à la commune lorsqu'elle les revend des moyens financiers assez considérables. Si je prends les 20 hectares du port : je les ai achetés à 10 Frs le m² et je les revends à 1 000 Frs au privé, à condition qu'il respecte un cahier des charges et des normes fixées par la commune. Mais c'est à ces conditions que se font les opérations et c'est ce qui permet de peser sur le développement de la ville. Je trouverai toujours un opérateur qui acceptera ce que je veux. C'est une position extrêmement volontariste qui consiste à dire que nous avons un projet de développement, on a été élu pour ça.* ». (Elu, maire, pst intercom)

Logique de consommation et d'appartenance

Depuis les années 1970, une transition s'opère d'une société marquée par les activités traditionnelles (ostréiculture, pêche, la pisciculture, sylviculture) à une société issue de l'expansion du tourisme, des activités de services et de l'installation croissante des retraités. Physiquement les pourtours du bassin se sont urbanisés à partir « d'un chapelet de villages ostréicoles » devenus stations balnéaires et lieux de villégiatures plus ou moins populaires.

Des transformations récentes pèsent sur une identité en mutation et en déclin si on se réfère à quelques valeurs historiques : « *La société locale, c'est-à-dire les premiers occupants (les ostréiculteurs historiques) sont très peu nombreux. On nous vente la société traditionnelle mais les vieux arcachonnais, il n'y en a pas ! C'est un territoire exceptionnel que les néo-arrivants veulent conserver. C'est une identité qui a 15 ans, celle de lieux de résidence et touristique. Même les chalutiers qui restent, pêchent au pélagique, hors des eaux du bassin, ils vendent aussi bien aujourd'hui, de la coquille Saint Jacques qui viennent d'ailleurs. C'est un territoire qui a doublé sa population en trente ans avec une population complètement renouvelée.* » (Pst Conseil DD).

Plusieurs types de populations, par leurs usages de l'espace et leurs modes de vie, donnent une identité au Bassin qui attire : le solde migratoire confirme une nette tendance à la croissance de la population³⁹ (l'INSEE recensait en 1999, 30 000 arrivées pour 15 000

39 Sur les quarante dernières années, le bassin d'Arcachon est un des territoires qui a eu la plus forte croissance démographique comparativement à la région, à la France et à d'autres territoires du littoral aquitain, d'abord proche des côtes puis de plus en plus dans les arrières pays. Littoral Aquitain, Diagnostic de territoire, avril 2005, INSEE

départs). Deux phénomènes majeurs sont visibles : l'arrivée de retraités, avec une surreprésentation d'anciens cadres ou professions libérales, et l'augmentation des alternants (ceux qui habitent sur le bassin et qui travaillent ailleurs, souvent à Bordeaux, et inversement, ceux qui travaillent sur le bassin et qui habitent ailleurs).

Les nombreux résidents secondaires (37% des habitants) marquent de leur empreinte l'usage des territoires. Bien que le phénomène soit aussi massif le long ou à proximité du littoral atlantique : certaines communes vivent ainsi au rythme des saisons, avec une amplitude assez considérable dans les mouvements de population : une situation qui a des incidences sur l'environnement, les équipements et sur les services, et pose quelques questions aux collectivités.

Les « résidents alternants » installés sur le bassin travaillent pour une grande partie d'entre eux dans l'agglomération bordelaise. Appartenant aux classes aisées, ils peuvent avoir un logement autour du bassin et se déplacer très rapidement et sélectivement (certains jours de la semaine, certaines périodes de l'année), grâce à une mobilité favorisée par les moyens de communications rapides (autoroutes, Train « *un vrai RER qui met 45 minutes entre Arcachon et Bordeaux et fortement cadencé* ») et aux réseaux virtuels. La croissance de la population va de pair avec celle de l'habitat individuel (75 %) et la part des propriétaires (65 %). Ces tendances qui s'affirment font du Bassin une sorte de territoire pour classes privilégiées, ou pour d'autres en demande d'une « tranquillité » traduite dans une forme de confort et de qualité de vie dans un site naturel exceptionnel.

D'autres « alternants » travaillent sur le bassin et résident alentour et dans la communauté urbaine de Bordeaux en particulier faute d'avoir accès aux logements. Ce sont essentiellement les classes populaires qui sont concernées : « *sur le sud bassin, on a un emploi pour un actif, sauf que, les actifs ne résident pas ici. Ce qui crée des mouvements pendulaires très importants le matin et le soir. Les gens qui viennent travailler ici et qui habitent sur Bordeaux. Ces emplois ne sont pas en moyenne très bien rémunérés. Ouvriers, employés, eux, n'arrivent plus à se loger sur site donc, la majorité de nos entreprises économiques nous dit qu'elle ne peut pas garder une main d'œuvre qualifiée* » (chargé mission Cobas). Les élus de certaines communes ont pris conscience de l'importance d'une politique d'habitat social qui s'adresse spécifiquement à ces populations et qui passe par une densification des centres bourgs et des opérations d'habitat collectif, plutôt que de continuer l'urbanisation pavillonnaire. Le développement de l'habitat individuel s'opère pour l'essentiel sous forme de lotissements dont beaucoup contestent la qualité : « le lotissement résidentiel se développe et la forêt est considérée comme un bien à consommer surtout pour les lotisseurs qui créent des petites parcelles, toujours prises vers la forêt sans autre considération ». La spécificité du site est complètement minorée et la trame du lotissement toujours similaire. Le système de production qui articule propriétaires, lotisseurs, constructeurs, collectivités locales, en est la principale cause : la réflexion sur la qualité urbaine, architecturale et paysagère de ces ensembles est mineure. Il y a semble-t-il une réelle différence avec les promoteurs qui sont plus attentifs à la qualité.

Le bassin n'est pas monolithique du point de vue de son développement, des différences significatives entre « le nord bassin et le Sud Bassin »⁴⁰ existent par leur accessibilité différentielle à l'agglomération bordelaise, ou encore par leur politique de développement. Alors que certaines villes moyennes s'efforcent de contrôler leur urbanisation, d'autres communes réagissent encore au coup par coup, en fonction de leur démographie ou des opportunités offertes par les promoteurs. À l'heure actuelle « les arrières pays » sont intégrés dans les perspectives de transformation du bassin et de ses alentours soit comme un lieu possible d'urbanisation pour répondre à une demande d'habitat, soit pour localiser des activités à proximité des grandes infrastructures. L'ampleur des mutations démographiques, la division des territoires, la mobilité des usagers, affaiblissent l'identité

40 « Prenez comme exemple, le grand contournement de Bordeaux, l'intérêt du sud et du nord bassin, n'a rien à voir ! J'habiterai le nord bassin je voudrais le grand contournement et je veux une sortie à l'aéroport, ce qui me permet d'aller à Paris et où je veux, sans traverser Bordeaux...quel gain quand j'habite Audenge ou Andernos...pour nous sud bassin, on a déjà ça, donc on n'est pas intéressé. ». ou inversement le Sud est relié par des voies ferrées (Arcachon-Bordeaux) que le Nord n'utilise pas dans les trajets quotidiens.

« héritée » et créent des frontières encore peu stables dans l’imaginaire social et dans les regroupements institutionnels.

Beaucoup d’acteurs ont depuis longtemps conscience de la ressource environnementale pour l’économie grâce à l’ostréiculture, et plus récemment à la reconnaissance de la forêt et des paysages grandioses. Mais l’attractivité est telle qu’elle a provoqué en une vingtaine d’années un bouleversement de l’équilibre social ; l’activité résidentielle et touristique induit une forte pression immobilière et foncière. La situation est alors perçue comme une menace ou du moins comme une incertitude. Le phénomène d’exclusion des populations les moins favorisées s’accélère au point qu’une part importante ne peut plus accéder à un logement proche du lieu de travail ce qui conduit à se demander si : « *l’on veut que ce soit un territoire de vie permanent ou un territoire confisqué par ceux qui ont le plus d’argent ?* » (*Représentant Maison de la nature*). L’augmentation de la population dans un espace saturé (et qui finit par être un espace d’exclusion) peut, à terme, exacerber des tensions sociales, notamment entre les retraités et les jeunes actifs qui sont dans l’impossibilité de se loger sur le bassin. Nombreuses sont les entreprises qui ne parviennent plus à recruter faute de logements, la question est encore plus épineuse concernant l’emploi saisonnier.

La maîtrise dans le temps et dans l’espace de la croissance urbaine s’annonce être un chantier important. L’étude sur l’évolution de l’urbanisation⁴¹ souligne que la gestion du foncier et de l’urbanisation est une stratégie qui doit être définie et mise en œuvre à l’échelle intercommunale. Cela implique pour les acteurs locaux de dépasser l’idée que les espaces préservés sont des contraintes. Certes les espaces libres d’urbanisation (forestiers pour la plupart) sont encore importants, mais plusieurs acteurs perçoivent que l’enjeu n’est pas tant d’utiliser la protection, mais plutôt de bâtir un projet autour de ces espaces : « *à partir de ces espaces préservés, il faut bâtir un projet, dire comment bâtir la ville* ». L’économie résidentielle et la consommation d’espace qu’elle engendre, ou les tensions foncières qu’elle induit, peuvent porter préjudice à d’autres activités. En témoigne le recul des hébergements « bons marchés » que sont les campings et les centres de vacances, au profit d’autres secteurs (hôtels, résidences principales ou secondaires). Finalement, le Bassin d’Arcachon concentre à la fois les enjeux des zones côtières françaises et des territoires en cours de métropolisation par son imbrication dans le « bassin de vie » de l’agglomération bordelaise et encore une zone d’influence bien au-delà par le tourisme ou l’attractivité du site auprès de classes aisées de retraités qui s’y installent.

Les politiques de développement durable se frayent un chemin entre les trois logiques d’action repérées. L’une peut dominer l’autre (la protection par exemple qui s’oppose à l’exploitation et à la consommation) ; l’une peut se confondre avec l’autre avec l’espoir de faire s’accorder des intérêts divergeants et s’inscrire dans un cercle vertueux. La volonté de durabilité n’aplanit pas les conflits, chacun y a intérêt mais souvent pour des raisons opposées c’est ce que montre la combinaison de ces trois logiques d’action.

Gouvernance, régulation et coordination

Coopérations structurelles

Un regard formaliste amène à considérer quatre sphères d’acteurs dont les responsabilités, les rôles et les actions s’entrecroisent pour déterminer l’usage des territoires. Chaque sphère est d’une relative diversité interne car elle mobilise une pluralité d’intérêts : chaque participant peut être un associé-rival de l’autre.

41 Etude réalisée à l’occasion du « porter à connaissance » de l’Etat en vue de l’élaboration du SCOT par le Centre d’études techniques et de l’équipement (CETE) du Sud-Ouest pour le compte de la Direction Départementale de l’Equipement de la Gironde.

La sphère politique Orientation, décision, gestion	La société civile Concertation, participation, information
Municipalités Intercommunalités Représentants Pays Conseil Général, Conseil Régional Etat Français, Europe	Résidents permanents : retraités, actifs locaux, actifs extraterritoriaux, Résidents secondaires Résidents touristiques Associations
La sphère technique définition des politiques, des stratégies et le montage des projets	La sphère économique Mobilisation, négociation
Services techniques des villes, des établissements publics Bureaux d'étude privés et consultants (consultants généralistes types urbanistes avec spécialité en architecture ingénierie, paysage, écologie...) Experts techniques environnementaux	Entrepreneurs et industries Propriétaires fonciers Chambres de commerces et des métiers Syndicats professionnels (ostréiculteurs) Acteurs du tourisme : promoteurs et investisseurs immobiliers, structures d'animation et de communication, services

Le local, Intercommunalité, Etat et conseil de développement durable

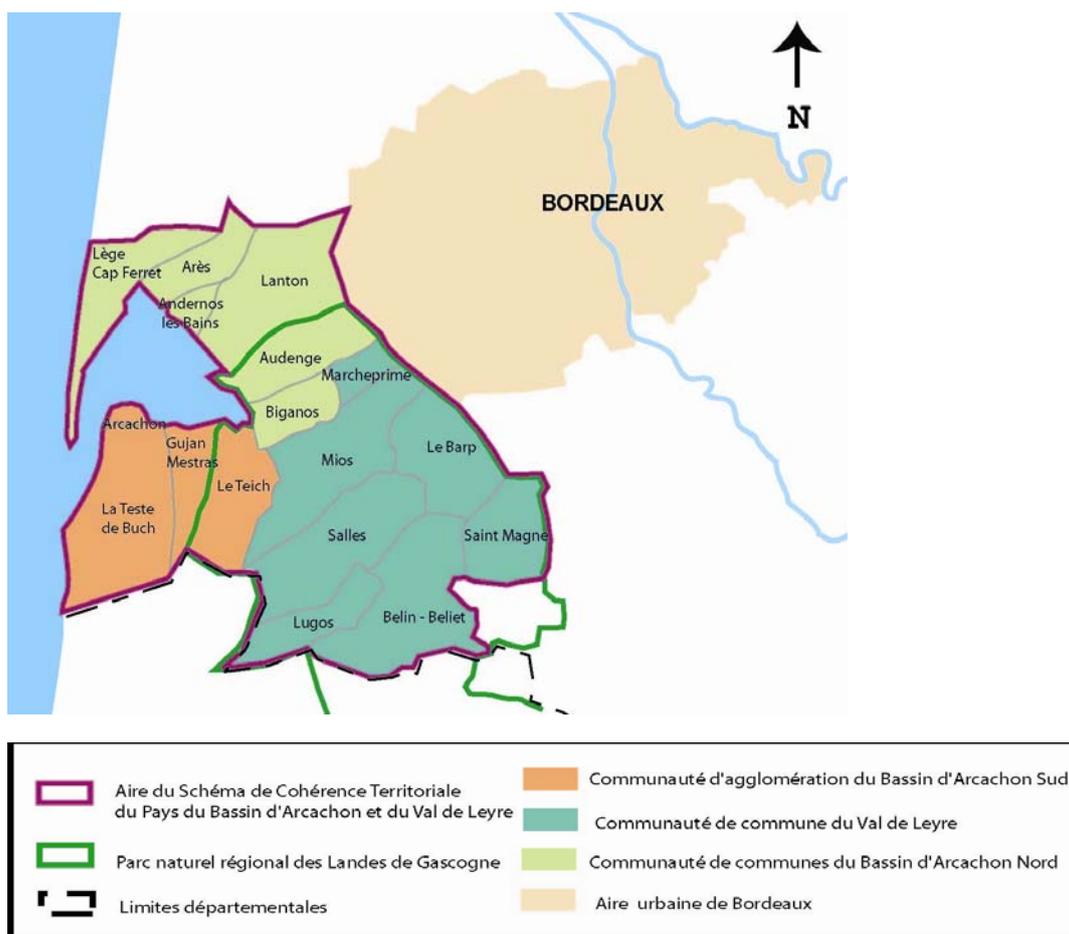
Le cumul des fonctions par quelques élus à différentes échelles territoriales (municipalité, structures intercommunales, pays) est un des moyens traditionnels de contourner l'empilement des institutions et de donner de la cohérence. Cela permet à la fois de limiter le nombre d'intervenants dans les projets clés des territoires, de conflits potentiels, et d'exploiter les consensus passés à chaque nouvelle étape. Il y a aussi des inconvénients, à savoir, des formes de clientélisme, une incapacité à innover et une tendance à s'inscrire dans des logiques de guichet (aller là où sont distribuées les ressources financières). Néanmoins nous avons là l'archétype d'un mode de fonctionnement « à la française » même si le renouvellement régulier des élus apporte des façons originales de pensée plus en phase avec des préoccupations contemporaines.

Les établissements publics de coopération intercommunale se sont lancés dans un travail de mise en synergie et de mise en cohérence des démarches et des stratégies communales individuelles sous la coupe du développement territorial durable. Les raisons sont évidentes pour des communes qui n'ont pas les ressources financières et techniques pour gérer certaines activités : ce qui avait commencé par des syndicats intercommunaux de gestion de l'eau, de collectes de déchets tend à s'étendre à d'autres domaines même si encore aujourd'hui les communes gardent leurs prérogatives en urbanisme. À travers les procédures de planification, de contractualisation... que les intercommunalités engagent et auxquelles elles participent, les collectivités mettent en pratique une approche commune du projet. Jusqu'à aujourd'hui, la volonté gestionnaire⁴² reste prédominante à l'élaboration d'un projet de territoire. De plus les conflits sont fréquents entre niveau intercommunal et communes ce qui contraint profondément les projets.

Un problème majeur de gouvernance repose sur la difficile intégration entre dynamiques territoriales et institutions qui ont en charge leur gestion. Au moins deux raisons sont évoquées depuis quelques années : l'organisation institutionnelle n'a pas suivi au même rythme l'évolution des conditions de vie (la mobilité par exemple) et leur traduction territoriale ; le développement durable met en cause les anciennes formes de gestion et notamment leur éclatement. Dans le cas du Bassin, le décalage est formulé de la façon suivante : « *Dans le cas du pays bassin, une seule structure intercommunale couvre le plan d'eau, le SIBA pour la gestion du rejet des eaux usées. C'est à cette échelle que se*

⁴² Si la dynamique gestionnaire domine c'est souvent parce que les collectivités publiques sur certains domaines d'activités sont entrées dans une routine. La gestion de l'eau, des réseaux, des déchets, sont engagés depuis déjà longtemps. Il importe de les optimiser et d'innover comme y invite le développement durable, mais les collectivités et les services techniques ont une expérience ancienne et reconnue. Pour des pays émergents, le problème semble être quelque peu différent, puisqu'il faut souvent les créer avec des moyens financiers et techniques limités.

fait le schéma de mise en valeur de la mer puisque, par définition, il faut que les communes soient riveraines. Aucune commune du Val de l'Eyre, les quatre communes de la COBAS et toutes les communes de la COBAN sauf deux, Mios et Marcheprime, n'ont pas de façade maritime et ne sont pas concernées. Par contre, le Pays est la somme des trois intercommunalités, (COBAS, COBAN, Val de l'Eyre), mais il n'a aucun moyen, ni de compétences véritables. La chance c'est que les trois intercommunalités correspondent aux 4 cantons puisque COBAN, c'est un canton, Val de l'Eyre, c'est un canton, COBAS, c'est deux cantons...ce qui a permis à la sous-préfecture qui vient d'être créée, d'avoir le même périmètre.» (Pst Conseil DD). Et encore doit y ajouter à l'échelle régionale le Groupement d'intérêt Public Littoral dont la problématique partagée est le devenir des territoires côtiers soumis à des fortes pressions foncières ou bien évidemment l'Etat.



L'Etat⁴³ a été le principal instigateur de l'aménagement du littoral, accentuant quand il le fallait son action sur la protection. La décentralisation, le transfert de compétences vers l'Europe, ont renouvelé son action. Le développement durable l'a remis en scène dans un rôle d'animateur susceptible de se démarquer d'intérêts locaux ou privés. La création du pôle environnement et développement durable, qui rassemble la DIREN, la DRIRE, la DRE, la DRAF, l'ONF, l'Agence de l'eau, le CSP, le CNL et l'ADEME, montre une recherche de cohérence tout comme la récente préparation du SCOT, qui deviendra l'une des clés de la planification. Soutenu par des dispositifs réglementaires et la connaissance, l'Etat est en

43 L'Europe, à travers ses directives et les ressources budgétaires affectées, exerce un rôle de coordinateur des démarches locales et exige des acteurs locaux les mêmes efforts en contrepartie de son soutien financier. Ce fut le cas pour la politique de protection des habitats naturels et espèces d'intérêt communautaire avec l'identification des sites Natura 2000. Les populations locales n'ont pas adhéré au projet.

mesure d'orienter « des stratégies territoriales cohérentes » c'est-à-dire de les adapter aux conditions de vie, d'exploitation et de gestion des sociétés contemporaines. Outre la diversité des services de l'Etat impliqués, et malgré les bonnes dispositions de tous vis-à-vis du développement durable, il doit négocier avec les collectivités territoriales. Modèle de décision publique qui s'est mis en place depuis la loi de démocratie de proximité et qui se traduit par la réalisation d'un diagnostic partagé entre les services de l'Etat et les acteurs locaux et la tenue d'un débat, deux étapes préalables au lancement des politiques de développement. Pourtant dans le cadre de l'étude des enjeux paysagers et écologiques, réalisée par un expert privé pour le compte de la DRE, les services de l'Etat ont fait le choix d'ouvrir le débat avec les acteurs locaux le plus tard possible, pour laisser, semble-t-il, au diagnostic la plus grande objectivité.

L'articulation entre initiatives publiques et privées ouvre quelques perspectives de coordination d'action au nom fréquemment de l'appartenance à un même territoire. La synergie entre un projet public et une activité économique locale n'est pas nouvelle en soi : elle se déplace dans le domaine du développement durable. La Smurfit a vu dans l'implantation d'une usine d'incinération sur son site (projet intercommunal), l'opportunité de répondre à certaines « défaillances » de sa production (notamment traiter une grande partie des 5000 tonnes annuelles de déchets plastiques dits les indésirables), et de pousser sa réflexion en termes de synergies entre les installations (vapeur, combustibles déchets...). Le projet a échoué mais démontre les voies pour une mobilisation élargie de partenariats publics-privés.

Le conseil de développement durable a été institué par la loi Voynet sur les structures intercommunales de projet que sont les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les pays. Ses attributions et sa position en font un outil de gouvernance locale articulé autour de deux rôles, consultatif et participatif. Constitué à l'image des « comités économique et social » au niveau régional, il regroupe les différentes composantes de la société locale. Sa pertinence réside dans sa capacité à englober les échelons politiques communaux, intercommunaux et cantonaux : « *Sur le pays bassin d'Arcachon, on a une certaine rationalité ; les élus font partie des cantons et s'en sont servi pour faire les intercommunalités* » PCDD. En poussant l'analogie avec les comités économiques et sociaux, le conseil « pacifierait » des relations politiques marquées par les oppositions partisans dans des secteurs où l'on a à la fois une personnel politique « compétent », « cumulant » et des situations électorales instables « *un coup à gauche, un coup à droite* ». Le Conseil met alors en avant sa neutralité politique et son détachement d'enjeux partisans ce que traduit l'absence des élus du Conseil pour maintenir une forme d'autonomie voire d'expertise : « *Le conseil de développement est un lieu instrumentalisé par les élus. Ils savent qu'au conseil développement, ils n'ont pas des relais politiques mais ils ont chacun, leurs bases électorales : la gauche plutôt les enseignants, les écologues ; la droite, les lotisseurs, les industriels.* » alors que « *le jeu politique consiste à dire que le premier qui ouvre la bouche, s'il est de droite, va être critiqué par l'autre et l'on peut inverser les rôles (...) le conseil de développement nourrit un peu les choses* ». Le conseil a aussi l'avantage de mobiliser au-delà du cercle des experts habituels et de responsabiliser des acteurs : « *il place des acteurs de la société civile en situation d'examen des politiques publiques et de réorientation. Ce changement d'optique amène chacun à faire des cheminements intellectuels différents. Le vrai intérêt de la démocratie participative, c'est l'échange avec le citoyen pour mieux prendre en compte ses besoins. Des gens de tous bords, de tout horizon s'investissent, travaillent. L'appropriation des politiques publiques est bien plus importante. C'est le cas de celle du logement social.* ». (Pst Conseil DD). Il serait ainsi à la fois le lieu d'un consensus entre intérêts partisans et la garantie d'une mobilisation élargie des acteurs.

Des orientations, si ce n'est des décisions, sont ainsi partagées par toutes les parties : « sur le thème de l'urbanisme et de la plaisance, on a fait admettre l'idée du port à sec. L'arrêt de la plaisance non, pas de port nouveau non plus, donc il y a plus qu'une solution, le port à sec et donc, faire admettre qu'il n'était pas exclu que dans les aménagements des prés salés, on ne crée pas un port en eau mais que là ou ailleurs, on crée la possibilité de débarquer les bateaux qui ensuite sont stockés quelque part où on

pourra les stocker à sec, comme en Méditerranée » (Pst Conseil DD). Ce fut le cas sur le thème du logement des saisonniers sur le territoire de la COBAS qui donna lieu à la création de la Maison des saisonniers. Des compromis fondateurs du projet de territoire ont été initiés : le partage du plan d'eau entre tous les usages (plaisance, ostréiculture, urbanisation) ; la densification dans le domaine résidentiel et l'effort de privilégier le logement des « actifs locaux ». Le conseil se heurte à trois difficultés majeures pour être le référent : l'absence de poids décisionnel ce qui expliquerait sa « léthargie » une fois la charte établie ; le manque de représentativité de la société locale, ce qui lui ôte une partie de sa légitimité à fédérer la totalité des intervenants ; la difficulté à créer des partenariats entre élus, milieux professionnels et associatifs, sans reproduire sur cette scène des relations déjà établies ailleurs.

La régulation entre orientations et contenus des actions repose sur l'articulation étroite entre sphère politique et sphère technique. Un réseau d'acteurs discute des stratégies, des modes opératoires, du coût et des modalités de financement, des choix techniques, urbains et architecturaux, de la communication. Une organisation duale qui sépare théoriquement le politique et le technique, le décideur et le praticien. C'est la marque du système français mais aussi des systèmes développés. Si, dans la réalité des pratiques et par rapport aux capacités d'influences d'acteurs qui agissent dans les deux sphères, les frontières entre politique et technique sont en permanence brouillées et déplacées, ce découpage est ancré dans les mentalités. Le développement durable interroge directement les savoirs des experts par une mise à jour des compétences des professionnels traditionnels du secteur (urbanistes, architectes ingénieurs et techniciens des services techniques locaux) sur l'intégration de la finalité du développement durable et par l'apparition de profils spécialisés dans le développement durable (les managers environnementaux, les spécialistes HOE en France). Sur le registre des compétences, l'accent est mis au plan cognitif sur la transversalité des savoirs, dans le cadre d'équipes pluridisciplinaires au registre de plus en plus étendu (urbanisme, aménagement, économie, sociologie, politique). Le travail en partenariat, et donc de mise en relation, fait aussi partie des compétences confirmées. S'il y a 20 ans le personnel des structures de valorisation des espaces naturels étaient « *des autodidactes passionnés, très fins connaisseurs du milieu* », « *des pionniers de l'écologie, du développement durable* », « *une génération habitée par l'idée qu'on pouvait faire du développement autrement* », ces expériences ont généré des profils singuliers qui constituent autant un savoir individuel qu'organisationnel puisque rattaché à une collectivité. Aujourd'hui, la place des métiers de communication dans le personnel s'accroît, tout comme la tendance à rechercher des doubles compétences, que les institutions publiques recrutent en interne ou fassent appel au marché privé.

Concertation et participation : une mobilisation inégale

La participation des habitants et la concertation de tous les acteurs concernés a priori par le « projet territorial » ou par les politiques sectorielles qui s'y rattachent, font partie des fondements de toute démarche de développement durable. La démocratie participative est inscrite dans le projet par obligation réglementaire⁴⁴ ou par choix ; selon les démarches et les projets engagés, la société locale est informée, consultée, associée. L'habitant est passé en théorie ainsi progressivement du statut d'utilisateur à celui d'acteur du développement local. Les élus et les techniciens multiplient les initiatives pour ouvrir davantage les processus de décision aux citoyens, et remettre ces derniers au centre de l'exercice démocratique. Échanges qui ont une double vocation : faire remonter les besoins de la base (le citoyen, l'habitant, l'utilisateur) et populariser les politiques publiques : « *Le vrai intérêt de la démocratie participative, c'est l'échange avec le citoyen pour mieux prendre en compte ses besoins mais c'est aussi expliquer comment se fait la politique publique et les contraintes qui se posent aux élus* » L.. Les associations écologistes, devenues influentes grâce à leur nombre et à la notoriété de leurs membres, exercent une

44 La réalisation d'enquêtes publiques est obligatoire afin de permettre au grand public de prendre connaissance d'un projet. Dans le cadre de la planification territoriale, la concertation s'impose selon l'article L 300-2 du Code de l'urbanisme dès l'amont du projet et tout au long de son élaboration selon les modalités fixées lors de la délibération du conseil municipal ou communautaire.

pression croissante sur les élus pour qu'une concertation élargie soit un temps à part entière dans la décision : « *on ne peut plus faire n'importe quoi, ni monter un projet sans avoir l'aval des associations locales* » (Représentant maison de la nature)

Malgré la plus value que la concertation représente pour le projet de territoire, sa mise en œuvre est difficile et de nombreuses barrières restent à soulever. Grâce à la force des associations écologiques et à la prégnance de la dimension environnementale, l'attention se focalise sur cet aspect, au détriment des questions économiques et sociales, dont les défenseurs sont moins nombreux voir absents. Alors que le bassin et ses pourtours voient l'éviction des classes populaires et moyennes, et que les politiques engagées récemment par les collectivités s'appliquent particulièrement à préserver et à développer la mixité sociale et générationnelle (politique de l'habitat à travers le PLH, du foncier avec la création de l'EPFL), le processus participatif semble limité. C'est une concertation pour l'essentiel institutionnelle issue des principales lois qui organisent la réflexion et l'action sur l'usage des territoires.

L'élaboration de projets concertés réclame un travail partenarial entre acteurs publics. Tantôt mis sur le compte des fortes personnalités politiques du bassin, tantôt sur l'absence récurrente des représentants de l'État dans les débats... un manque de confiance semble s'être installé aux dépens de la cohérence et de la valeur des projets de développement. On a pu constater, à l'occasion de l'évaluation du SMVM, que la concertation entre les services de l'État et les acteurs locaux n'avait pas abouti à un projet pertinent, malgré le potentiel et l'enjeu d'un tel outil.

Du côté des élus, la concertation, quand elle n'est pas considérée comme une perte de temps ou comme un risque pour leur pouvoir, est jugée réussie. Ils considèrent que les moyens mis en œuvre afin de tendre vers une véritable concertation suffisent, faisant confiance à la démocratie représentative. Les conseils de développement assurent à eux seuls cette fonction à l'échelle du pays ou de la communauté d'agglomération, les conseils de quartiers la remplissant à l'échelle des communes pour certaines d'entre elles.

Du côté de la population, la définition des projets de développement ne suscite pas d'implication forte et large, une situation observée sur nombre d'autres territoires comme le montre la faible participation aux enquêtes publiques. Les raisons sont multiples et connues : l'individualisation générale des modes de vie qui conduit à ne se mobiliser que pour la défense de ses intérêts (pas d'incinérateur proche de chez moi, réagir contre la pollution près de mon domicile...) ; la sur-participation de quelques personnalités qui utilisent les dispositifs démocratiques accessibles, notamment les associations qui ont besoin de ce canal pour s'exprimer et être entendues ; la difficulté à imaginer une participation qui aille au-delà du quartier⁴⁵ ou de la commune alors que les problèmes à traiter les dépassent largement ; la réticence des décideurs à s'engager dans de véritables processus de participation et d'expérimenter de nouveaux outils ainsi que d'évaluer les dispositifs en œuvre

Le débat public qui s'apprête à être engagé dans le cadre de l'élaboration du SCOT pourrait constituer la première étape de l'élaboration d'un projet de territoire partagé. Il apporterait une dynamique pour la coordination des stratégies et des actions menées dans la mesure où il permet de procéder à des ajustements, et de construire des consensus. Grâce à l'acculturation d'un nombre élevé d'acteurs qu'il nourrit, à la circulation des acteurs et à la confrontation des expertises qu'il impose, le débat public participerait à la mise en cohérence des démarches et des politiques engagées sur le bassin. Si des élus sont réticents à ces perspectives car elles remettent en cause leurs prérogatives et conduisent à donner du pouvoir à ceux qui cumulent plusieurs positions, les techniciens défendent une telle méthode d'élaboration de projet territorial.

45 Institués à l'échelle communale par quelques municipalités (La Teste, Gujan-Mestras et Arcachon) dès 2002, les conseils de quartiers sont des organes de gestion urbaine démocratisée. Créés pour la concertation et la participation du citoyen à la vie municipale dans une optique de démocratie participative, ils jouent un rôle d'écoute des revendications (et avis) des habitants, et servent à l'information des projets. Ces organes d'expression citoyenne semblent plus avoir été institués à but préventif. « Les habitants sont présents dans la concertation pour être écoutés, pour recevoir des réponses et des explications ». S. Bourcillier, La démocratie dans les instances d'expression citoyennes de quartiers. Le cas de la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud. 2004

La concertation est devenue une méthode dans le cas de projets de plus en plus nombreux. Le Parc naturel a fait le pari dès sa création que le débat public, est une valeur ajoutée pour donner une substance et une légitimité aux actions. La démocratie participative est souvent une norme à suivre davantage qu'un élément consubstantiel à tout projet. Elle est revendiquée par le monde associatif alors que les élus semblent toujours distants vis-à-vis de telles formes de production, souvent par crainte d'une fragilisation de la démocratie représentative. Malgré toutes les intentions dont elle est l'objet, la participation des populations reste encore problématique et prend des formes multiples favorisées par les récents outils d'information : sites Internet, enquêtes d'opinions, actions d'informations de communication et pédagogique.

Les investissements de forme : planification, chartes, réglementations

Des manières de faire soudent les acteurs entre eux : la volonté de partager des modes de travail plus transversaux, centrés sur la fédération d'énergies, sur l'apprentissage collectif, sur l'efficacité. L'adhésion des acteurs, la volonté d'afficher une plus grande cohérence de la planification à la gestion, la conscience d'une approche globale pour gagner en qualité, amènent les acteurs à se doter d'outils de pensées communs qui ont tendance à se multiplier. Ils réunissent souvent les mêmes acteurs ce qui permet de constituer ainsi un noyau dur et d'enrôler progressivement d'autres partenaires, de les sensibiliser aux grands enjeux identifiés, de les intégrer dans l'action.

Les procédures de planification participent à la définition d'une action cohérente sur les territoires de leur application. L'élaboration du Schéma de Cohérence et d'Organisation Territoriale (SCOT) constitue un enjeu primordial à court terme pour l'État, la sphère technique et certaines collectivités locales motrices dans l'action intercommunale. L'espérance mise dans le SCOT résulte en partie de la déficience d'outils antérieurs, notamment du schéma directeur des années 1990, et de ceux qui en étaient les instigateurs : « *L'Etat n'a pas fait ce qu'il fallait depuis une quinzaine d'années, essayons de se repositionner à l'occasion du SCOT du bassin d'Arcachon, de reprendre pied dans la loi littorale* » (Expert privé). Il était jugé « laxiste » dans la mesure où il ne se préoccupait guère des principaux phénomènes de consommation du territoire (urbanisation, touristique et commerciale) et de leur vitesse, de prise en compte de l'environnement et de l'usage des espaces naturels, considérées comme de simples réserves foncières.

La hiérarchie des plans est rarement respectée et nombre d'acteurs s'en satisfont pour garder leur marge de manoeuvre. Le lien entre POS/PLU et SD/SCOT illustre les incohérences : « *Des Plans Locaux d'Urbanisme avancent dans chaque commune, et un SCOT veut s'imposer : qui prend le dessus ? c'est ça qui est un peu compliqué* » (Expert privé). La difficulté est de faire partager pour des communes ce qui est programmé dans le SCOT : « reconnaître des coupures d'urbanisation et continuer de construire à partir d'un noyau et de villages existants » ; ou aller contre la « dissémination ou le mitage » dans des communes aux importantes réserves foncières. Des prescriptions qui recueillent l'adhésion des services de l'Etat mais semblent moins populaires auprès de communes soumises à de nombreuses demandes (particuliers, acteurs économiques) : « nous sommes dans une lagune, sur un littoral de 250 km, qui est sans doute la partie du littoral français qui a été la mieux protégée : comment faire pour que la croissance naturelle, ce tropisme vers l'ouest que connaît l'Europe qui fait que les populations vont de plus en plus habiter vers le littoral, vers la mer, ce qui constitue un phénomène mondial » et bien évidemment local. Certaines d'entre elles vont ainsi établir des PLU nettement plus permissifs vis-à-vis de l'urbanisation résidentielle sous forme de lotissements conquis sur la forêt. L'affirmation de certains élus va dans ce sens même s'ils sont sensibles à la thématique environnementale : « L'emploi (d'abord les gens), le logement (façon de vivre, qualité de la vie) et l'environnement. Voilà comment je raisonne lorsque j'ai à prendre une décision en matière de développement urbain, d'aménagement et d'organisation du territoire, aussi bien en matière d'urbanisme, de protection de l'environnement que de développement économique. » (Elu, maire, pst intercom). Le même peut affirmer une politique économe en affichant clairement ses objectifs : « Il faut limiter l'étalement

urbain, même si ce n'est pas encore un phénomène majeur dans notre commune, mais au contraire, il faut densifier notre centre bourg : c'est à dire utiliser les zones déjà urbanisées, reconquérir ce qui a été mal urbanisé, redéfinir une enveloppe du centre bourg et en revanche ne pas consommer la forêt et les espaces humides pour faire une sorte de ceinture verte autour de la partie centrale urbanisée ».

À travers le pays et le SCOT, les acteurs s'efforcent consciemment et inconsciemment de structurer une « identité-Bassin ». Ils visent à articuler les attentes des communes littorales et intérieures du Val de Leyre. Ils représentent surtout l'occasion de se positionner de manière concertée sur le projet d'agglomération qui préfigure la création d'une communauté d'agglomération à l'échelle du bassin à long terme, au-delà de la définition des modalités de préservation des espaces naturels (coupures d'urbanisation, poumons verts intérieurs...).

La présence du Val de Leyre dans le pays et dans le périmètre du SCOT témoigne d'une avancée psychologique traduisant une appréhension nouvelle du territoire dans ses interdépendances les plus larges : en termes de marché immobilier, foncier, de bassin d'emploi... L'intégration des « arrières-pays », comme le Nord des Landes lors de la réflexion sur la stratégie foncière menée par la COBAS, et dans les institutions, comme le Val de Leyre dans le Pays et le SYBARVAL, est une recomposition des approches locales. À l'échelle de l'agglomération ou du pays, les contrats passés entre les collectivités et le Conseil général (contrats de développement durable) ou le Conseil régional (Contrat d'agglomération et de pays) permettent de profiler une coordination des actions dans le temps, et l'espace. En l'occurrence les chartes et projets, en définissant une stratégie du territoire, sont à la fois une instrumentation politique (créer du consensus), technique (identifier des orientations et des méthodes) et cognitif (véhiculer une représentation du territoire).

**THAÏLANDE : SAKON NAKHON ET LA
REGION DU LAC NONG HAN**

Situation générale

Le territoire d'étude se situe dans le Nord Est de la Thaïlande, à 650 kilomètres de Bangkok, et seulement 80 kilomètres de la frontière avec le Laos, dans la Province de Sakon Nakhon.

La Province de Sakon Nakhon (1 113 720 habitants) est un territoire dont la vitalité est basée sur ses ressources naturelles ; le secteur agricole en constitue le pilier de la structure économique. Sur ces terrasses alluviales, le riz gluant est la principale culture à la saison des pluies, l'irrigation des champs rend également possible la production d'un cycle de riz blanc ou la culture plus diversifiée de légumes sur de petites superficies en saison sèche.

A l'échelle de la région Nord-Est, la province de Sakon Nakhon est un pôle religieux, administratif et d'éducation. Elle exerce en effet une attractivité spirituelle à l'échelle nationale, plus précisément grâce à sa renommée pour la pratique de la méditation.



Enjeux politiques et orientations stratégiques nationales mises en œuvre sur le nord-est (Province de Sakon Nakhon)

L'enjeu majeur pour le gouvernement est de faire face à la pauvreté et d'équilibrer le développement territorial.

Ce territoire essentiellement rural subit l'attraction des grosses agglomérations (dont celle de Bangkok) qui représentent des bassins attractifs pour une population en recherche d'emplois, de divertissements et d'activités. Le phénomène de « labour migration » saisonnier ou pérenne préoccupe les autorités provinciales et nationales ; il a des répercussions sur l'augmentation de la pauvreté, tant du côté des zones rurales qui souffrent d'une forme de dévitalisation que dans les agglomérations urbaines où les migrants viennent alimenter un processus de précarisation chronique qui se traduit par le maintien et l'accroissement des zones de taudis.

En réponse à ces enjeux, la politique gouvernementale enjeux affichés de la politique gouvernementale vise à maintenir un développement équilibré du territoire depuis bientôt une quarantaine d'années. Pour mettre un frein aux migrations des populations et des activités qui fragilisent les économies régionales et les communautés rurales locales, il convient de contrebalancer l'attractivité des grandes villes en améliorant les conditions de vie dans les zones rurales. C'est dans cet objectif que l'Etat persévère dans sa politique de développement local, qui a pris et prend encore diverses formes selon l'époque et le contexte. Plusieurs moyens ont été ainsi mobilisés pour favoriser le développement régional et local⁴⁶.

Après une campagne axée sur l'industrialisation des régions rurales (années 1970-1980, puis le projet d'appui au développement industriel rural dit SRID⁴⁷), le gouvernement s'attache à développer les territoires ruraux selon une approche plus globale, dans laquelle sont appréhendés les leviers agricoles, sociaux et culturels. Cinq axes d'orientations

46 À travers des projets programmés dans le cadre des Plans quinquennaux de développement économique et social, de construction d'infrastructures, d'équipements, ou par des mesures d'incitation à l'investissement pour stimuler l'industrialisation rurale.

47 Le projet SRID consiste à instaurer une coopération entre les pouvoirs publics, le secteur privé et les communautés rurales, afin de déboucher sur des transferts d'activités de production appuyés par le renforcement ciblé des capacités locales.

« urgentes » de la politique de développement socioéconomique de l'Etat Thaïlandais sur le territoire du nord-est sont affichés par le biais de la Banque de Thaïlande.

Le premier axe est *la rénovation environnementale et l'amélioration de la productivité agricole*. Celle-ci passe par la réévaluation des prix des productions pour augmenter les revenus de la population, et fixer l'emploi ; soutien des capitaux, des technologies et du management pour augmenter l'efficacité et la qualité des produits (ce qui s'est dès à présent traduit sur le territoire d'étude par la création d'élevages de bétails viande de bœuf de qualité supérieure et par la production de semences pour l'export dans l'aire irriguée de Nam Oon). L'État affiche ainsi clairement sa volonté de promouvoir un développement fondé sur l'équilibre du système écologique, et qui offre une meilleure qualité de vie aux populations du secteur agricole.

Le deuxième axe est *La rénovation des industries et des unités économiques anciennes*, le soutien à l'investissement et *le développement de nouvelles industries* : promotion des industries de recyclage des matériaux.

Le troisième axe est *le développement des ressources humaines* : élargissement de l'offre en éducation, qu'elle soit formelle ou informelle ; extension des services publics de santé et de la protection sociale.

Le quatrième axe est *le développement du tourisme* pour en faire la source de revenu majeure de la région : aménagement de nouveaux sites ; campagne de promotion touristique, une fois que le personnel du secteur touristique sera formé.

Le cinquième axe est le développement spécifique des aires économiques frontalières tout en confortant les liens avec les pays voisins, notamment les pays riverains du Mékong : coopération en termes d'économie, de commerce, de tourisme.

Le programme « one tambon, one product »⁴⁸, initié par la Reine mère et mis en oeuvre par le premier ministre Thaksin Shinawatra (Premier Ministre jusqu'au coup d'état du 19 Septembre 2006) depuis 1999, illustre comment le gouvernement tente de promouvoir le renouveau économique local des régions rurales. Ce projet favorise l'entrepreneuriat dans les villages pour la fabrication et la commercialisation de produits spécialisés et locaux, conçus et réalisés en puisant dans la richesse de la culture et des traditions autochtones. Ces opérations s'effectuent en renforçant les capacités de micro économie, les partenariats locaux, en stimulant la production locale de produits de haute valeur. Avec l'assistance technique et administrative des pouvoirs publics, l'accès à une plus large base de consommateurs et de marchés est facilité, moyennant un appui pour la mise au point des produits et des techniques de commercialisation.

La Province de Sakon Nakhon bénéficie des impacts du programme OTOP depuis quelques années ; on recense de nombreuses initiatives, principalement liées à la culture du riz ou au tissage de la soie et du coton, ce qui a permis la création de revenus chez certaines catégories de la population les femmes notamment. Le programme OTOP a participé ainsi à l'atténuation de la pauvreté. Mais en l'absence d'évaluation claire et spécifique de cette politique de la part des autorités, qu'elles soient centrales ou locales, il est impossible de définir dans quelle mesure elle impacte à ce stade le développement du territoire. Soulignons qu'en complément de ces programmes d'initiatives para-gouvernementales où les fondations royales prennent une part active, un certain nombre d'organismes d'organismes non gouvernementaux (ONG), supportés par des financements privés, jouent un rôle non négligeable au niveau du développement locales, notamment dans les zones rurales les plus reculées.

PDA (Population and Community Development Association), la plus importante ONG de Thaïlande, a notamment mis en place un projet de développement rural communautaire intégré qui touche un millier de villages dans les zones rurales du Nord-Est et du Sud du pays. Après avoir longtemps œuvré en faveur de la délocalisation d'usines à la campagne L'ONG, PDA a aujourd'hui pour premier objectif de permettre aux villageois de créer leur

48 « Un village, un produit », appelé OTOP, cette expérience lancée au Japon en 1979 fut reprise dans d'autres pays par la suite. Elle sert aujourd'hui de base aux projets de développement local d'autres pays (l'Indonésie par exemple) et est devenue un concept/modèle.

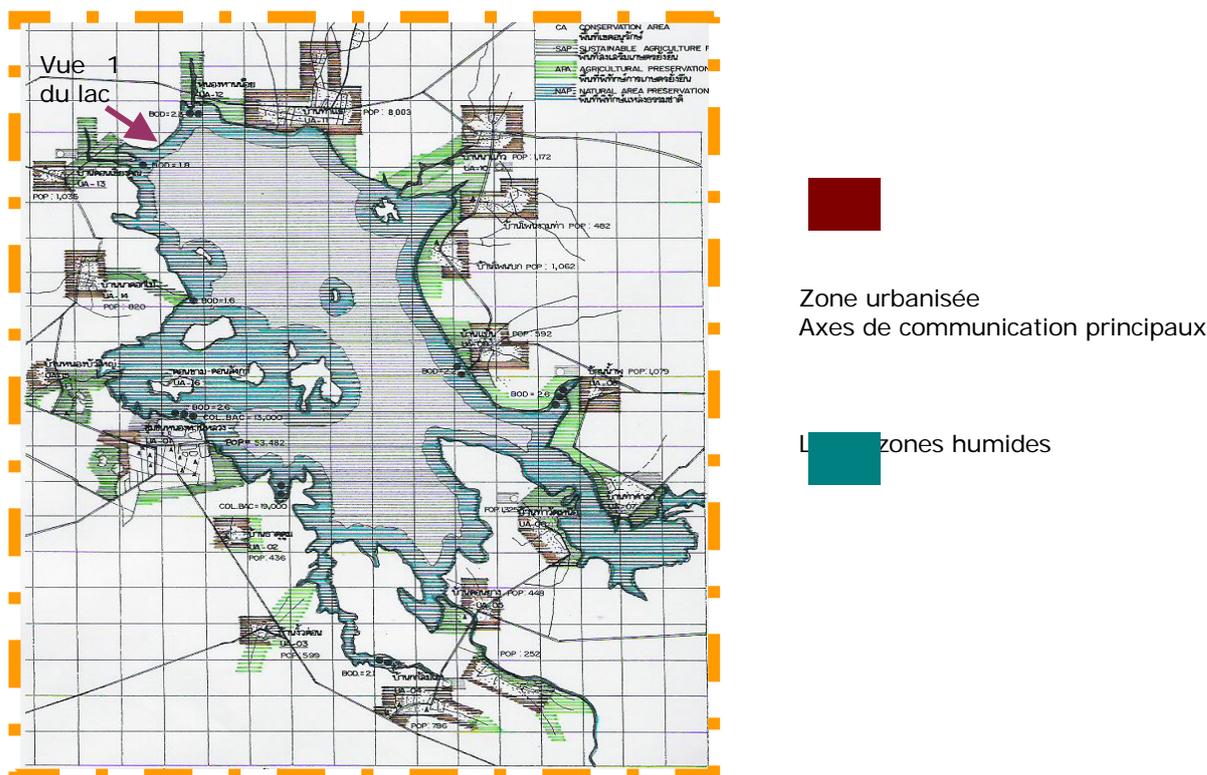
propre emploi en ayant recours au micro-crédit. Ce projet de développement local consiste dans un premier temps à apporter une aide individuelle à la création d'activité, puis, sur la base d'un fonds communautaire constitué à partir des intérêts d'emprunt, à créer dans les villages les plus reculés les équipements de base tels que les adductions d'eau qui ne sont pas pris en charge par la collectivité. Collecteur de fonds privés, PDA tend à favoriser le développement d'activités d' « auto-subsistance » à travers une stratégie d'empowerment de catégories de population qui traditionnellement ne prenaient pas part aux décisions concernant la vie locale (les femmes, les jeunes...) et un mode d'organisation qui permet la prise en charge par les habitants de tous les aspects des projets (comité de planification, conseil villageois, banque du village...). A noter que si les principes de participation de la population et de valorisation des savoir-faire locaux sont les mêmes dans ce projet de développement intégré que dans les projets royaux ou dans les projets expérimentaux pilotés par des universitaires, la notion de développement durable n'est pas évoquée en tant que telle, PDA affichant comme objectif prioritaire l'évolution des mentalités et l'amélioration des standards de vie des villageois dans les zones les plus pauvres du pays.

Parallèlement à l'initiation de ces nouvelles pratiques de développement économique et social local, les processus de déconcentration et de décentralisation de l'appareil politique et administratif, véritablement initiés depuis 1992, participent sous diverses formes à la stratégie nationale de développement équilibré du territoire. Depuis l'application de la Constitution du Royaume de Thaïlande de 1997, l'administration locale est bouleversée dans son statut, ses missions et son fonctionnement. Outre le transfert de compétences aux collectivités territoriales (transfert effectué concernant le système éducatif professionnel, le service public et l'environnement), la décentralisation s'est traduite formellement par la réalisation d'un maillage du territoire par un certain nombre de campus universitaires rattachés à des universités mère de la capitale.

La Province de Sakon Nakhon a bénéficié de la politique de décentralisation des universités menée dans le but de fixer les populations locales et de former les acteurs locaux. Elle accueille depuis sept ans un des trois campus de l'université Kasetsart de Bangkok. Le campus de Sakon Nakhon a été réalisé sur des terrains mis à disposition par l'armée. Parce qu'il s'agit de former les populations locales pour servir leur territoire, l'organisation de l'université tient compte du caractère rural de la province. Les disciplines qui y sont proposées concernent l'agriculture, l'ingénierie, les sciences et l'environnement, sachant que l'université de Kasetsart a depuis son origine une vocation affirmée dans le domaine de l'agronomie.

Malgré les efforts engagés pour faire prospérer Sakon Nakhon (principalement des travaux d'irrigation), l'économie locale reste fragile : l'agriculture est peu productive et sensible aux variations saisonnières. Mais le développement socio-économique n'est plus l'unique défi que tentent de relever les autorités. Les acteurs locaux sont désormais interpellés sur d'autres problématiques qui peuvent s'avérer tout aussi préoccupantes pour l'avenir. Les projets et politiques du gouvernement thaïlandais et des collectivités visent également à préserver les ressources naturelles (forêt, eau et sol) et à gérer le "settlement", l'occupation humaine du territoire. Les démarches engagées sont multiples, et mobilisent des moyens analogues à ceux que l'on utilise en France : mesures législatives, outils réglementaires, outils de planification de l'occupation du sol..., mais elles prennent également la forme de programmes d'expérimentation ponctuels rattachés ou non à une programmation d'ensemble.

Les démarches pour la préservation des ressources naturelles et la gestion de l'urbanisation sont mises en oeuvre dans les Provinces du nord-est du pays dont celle de Sakon Nakhon, où les acteurs locaux ont récemment pris conscience des atteintes nouvelles aux milieux et notamment des impacts négatifs de l'activité agricole sur la ressource en eau et des menaces que fait peser la croissance urbaine sur les espaces agricoles. Ces problèmes concernant plus de la moitié des terres. Il s'agit de faire face à la déforestation et au changement des pratiques culturelles (introduction de fertilisants), mais aussi aux mutations d'usage des zones humides et berges des plans d'eau. Sur le territoire du Lac Nong Han, situé au sud-est de la Province de Sakon Nakhon, ces questions sont au



Habitants et autorités sont donc confrontés depuis une dizaine d'années aux conséquences des dernières mutations structurelles de l'espace et des modes d'exploitation : développement urbain et industriel de la ville de Sakon Nakhon ; modernisation des pratiques culturelles, etc.

La dégradation des ressources naturelles

Les populations locales entretiennent traditionnellement des rapports étroits avec leur environnement et dépendent des ressources naturelles qui assurent en grande partie leur subsistance et sont à l'origine de nombreuses activités artisanales (emballages à partir de feuillages notamment). Mais, comme pour l'ensemble de la région Nord-Est du Pays, la croissance économique des vingt dernières années a lourdement porté atteinte aux ressources naturelles que sont, l'eau, le sol et la forêt.

Le lac Nong Han est un élément-clé du système hydrologique et écologique régional. La qualité de ses eaux et son régime représentent à ce titre un enjeu tant à l'échelle locale (le territoire de Sakon Nakhon) qu'à l'échelle du système hydrologique plus global (le bassin du Mékong). Le milieu est atteint par des pollutions domestiques à travers les eaux usées et les déchets ; et par des pollutions agricoles : les engrais et nitrates employés depuis peu pour la culture des terres riveraines du lac sont notamment à l'origine des forts taux de phosphates décelés. Ces pollutions sont à la source d'autres bouleversements écologiques puisqu'elles semblent par exemple favoriser l'expansion de plantes invasives. Malgré les mesures de protection prises par le Ministère de la forêt, notamment la création d'un parc national, la forêt est une ressource qui reste menacée par des pratiques culturelles préjudiciables pour les sols et le système écologique en général. En effet, non seulement la défriche, la déforestation ou la culture sur brûlis s'opposent à une exploitation durable des sols en les exposant à une forte érosion, mais ces pratiques tendent à bouleverser profondément l'équilibre des milieux naturels et les systèmes physiques (l'aggravation des inondations en est une illustration).

L'altération des équilibres écologiques

Le lac et les vastes zones humides associées sont reconnus comme un ensemble remarquable pour son intérêt écologique. Ce territoire fait l'objet de nombreuses recherches scientifiques d'établissements universitaires (notamment KU) et organismes étatiques ou externes, axées sur la biodiversité (phytoplancton, zooplancton, plantes aquatiques, poissons), et leur biodiversité est de plus en plus appréciée au fil des recherches engagées. Pourtant, ces milieux fragiles sont menacés à divers titres, soit par la mise en place d'infrastructures qui tendent à modifier le système hydrologique, soit par des pratiques de pêche intensives qui mettent en péril la biodiversité :

«Loss of Wetland and Its Biodiversity and Functions. Dam construction as seen in Nong Han Kumphawapi, dredging in Bung Lahan, building of weirs in Nong Parkun, road construction around Nong Luang and road construction to block the drainage of Nong Wieng, all contribute to shallowing of wetlands and blocking of migration of aquatic animals. Unsustainable use of wetlands in Nong Hang, including overfishing, the use of fine mesh nets, obstruction of migration of juvenile species in the flooding season and the use of electric fishing in the dry season have contributed to the reduction in number of aquatic animals. With such a reduction in the abundance of aquatic flora and fauna, the sites are no longer be able to host large numbers of migratory bird species.»

Extrait du « National Report on the Implementation of Convention on Biological Diversity : Thailand »

Ces phénomènes sont à l'origine du développement d'espèces invasives comme la jacinthe d'eau, par exemple, qui bouleverse l'équilibre écologique du Lac Nong Han. Cette plante, dont le potentiel de croissance et la rapidité de propagation à la surface de l'eau est étonnant, impacte sur les autres plantes, la faune aquatique et le plancton, en réduisant la pénétration de la lumière, en démultipliant l'évapotranspiration, en dissolvant l'oxygène.

La prise en compte des enjeux du développement durable dans les actions de développement local

Les villes, celle de Sakon Nakhon dans le cas présent, exercent une forte attraction sur les populations rurales. Le développement aléatoire/inorganisé des plus grosses unités urbaines riveraines du Lac Nong Han pose problème tant sur le plan environnemental (pollutions domestiques, imperméabilisation des sols) que sur le plan de la desserte en services (réseau d'assainissement inefficients, absence de gestion des déchets) ou de l'agriculture. Il arrive souvent que des terres fertiles soient urbanisées, l'expansion rapide des terres artificialisées s'effectuant aux dépens des terres cultivées. La maîtrise de l'expansion urbaine s'impose donc comme un des défis à relever pour préserver l'avenir du territoire, ce qui nécessite de prendre position sur l'équilibre à préserver entre espaces urbanisés (habités) et espaces agricoles et naturels (espaces d'emploi et de subsistance).

Il est important de noter que les politiques territoriales de développement durable qui sont mises en place se fondent non pas tant, comme en France, sur des diagnostics environnementaux et l'analyse des mécanismes de production qui sont à l'origine des déséquilibres écologiques et la mise en place de systèmes de régulation par l'autorité publique, mais sur l'analyse de l'évolution des comportements des populations au regard du maintien des équilibres écologiques. Est pointé en particulier le fait que les pratiques ancestrales de l'agriculture et de la pêche avaient institué un mode de consommation prudent et parcimonieux des ressources de l'environnement naturel, que les modes de faire-valoir modernes de l'agriculture et de la pêche ont brutalement remis en question. Un des moyens envisagé pour renouer avec une attitude responsable et respectueuse des équilibres écologiques consiste notamment à *focaliser l'enseignement et la recherche dans les établissements secondaires et universitaires sur l'étude des milieux et les différents facteurs concourant à la biodiversité*. Il s'agit en quelque sorte de pallier la disparition des savoir-faire agricoles et des traditions qui assuraient une forme de régulation « inconsciente » mais efficace des milieux, par un haut niveau d'éducation de la population et par la prise de conscience des enjeux du développement durable à l'échelon local. L'objectif étant de s'appuyer sur les traditions et sur l'ancrage territorial des communautés

rurales pour mettre en oeuvre un développement qui puisse maintenir la biodiversité du milieu :

«1) The results of community context, life styles and local wisdom concerning with biodiversity in the Nong Han wetland : Most local people who lived in Nong Han wetland, were rice farmers, fishermen and agriculturalists. Most of them conserved local arts and culture as Candle Festival and Monthly Merit festival and yearly Traditional Festival. Local knowledge and people's wisdom were taken from natural resources such as fishery, growing local herbs, raising cattle. Besides, their expertise in information about the climate, the weather, seasons helps expand and support the community stability.

2) The establishment of local science on biodiversity in this area

3) From this study, Learning units on biodiversity for secondary and university levels were constructed and they comprise: (1) Learning kits on biodiversity in the Nong Han wetland: water plants, fish and birds, (2) Instruction Manual on surveying natural habitats for secondary students on biodiversity of birds in the Nong Han wetland, Kumpawapi, (3) Instructional Material of birds,

4) The results of this study can be distributed to other 10 educational institutes in the Northeast of Thailand in terms of expanding the idea of studying local wisdom which brings about the fruitfulness of local community. »

Extrait du « National Report on the Implementation of Convention on Biological Diversity : Thailand »

Tandis que certaines communautés de villages constatent les atteintes à leurs ressources vitales, et pressentent que leur devenir est menacé, les autorités locales et gouvernementales doivent faire face aux besoins de services, s'interrogent quant à la pérennité du développement du territoire...

Les réponses s'organisent à différentes échelles selon les moyens et les priorités affichées ; celle du village (le baan, la communauté), celle du territoire local (le tambon, le district) ou encore celle du bassin versant d'un cours d'eau. Des réflexions transfrontalières et un programme d'actions appelé « the Mekong Wetlands Biodiversity Conservation and Sustainable Use Programme » ont émergé à l'échelle du bassin versant du Mékong pour réagir à une échelle pertinente.

Le Masterplan du territoire de Sakon Nakhon

Emergence d'un outil de planification et implication des acteurs locaux

Parallèlement aux politiques étatiques d'aménagement et de développement territorial, tel le programme « one tambon, one product », les autorités du District de Sakon Nakhon ont impulsé la réalisation d'un schéma directeur, comme leurs récentes attributions le permettent. La réalisation de schémas directeurs d'aménagement et de développement appelés « Masterplan » s'inscrit dans une logique de protection ; cette démarche a pour objectif, essentiellement, de préserver l'environnement, dans le sens de gérer l'occupation humaine, le "settlement ». Mais le Masterplan est également appréhendé comme un des outils de développement du territoire puisqu'il est l'occasion de fixer les orientations et les règles pour le valoriser en exploiter les ressources dans les domaines agricole et touristique à moyen et long terme.

Dans le cas présent, la mise en place de cette démarche de planification du développement du territoire résulte de la conjugaison de deux facteurs : les orientations politiques de l'Etat et l'exacerbation des enjeux locaux de développement.

Soulignons que l'Etat incite les administrations locales à prendre en main leur projet de territoire au moins à travers deux gestes forts. Il s'agit d'une part de la décentralisation des équipements de recherche et d'enseignement supérieur, qui semble avoir accéléré la prise de conscience par les autorités locales de l'enjeu que représentent les projets de valorisation et de développement local. L'implantation du campus au Nord de la Ville de Sakon Nakhon en 1996 est à l'origine d'une dynamique nouvelle, à la fois intellectuelle et opérationnelle, qui se diffuse auprès des acteurs locaux (collectivités publiques, agriculteurs) par divers biais (l'expérimentation, l'expertise, des démonstrations).

D'autre part, de la redistribution de compétences aux collectivités locales, dans le cadre de la décentralisation, qui s'est traduite par un premier transfert essentiel en 1997. Les services publics et l'environnement devenus les compétences des districts, la définition de la politique de développement et d'aménagement du territoire, et implicitement la réalisation des outils de planification, incombent désormais aux autorités locales. Sachant que ces missions étaient jusqu'alors endossées par le ministère de l'intérieur, en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Notons toutefois que le pouvoir et le rôle des autorités locales reste relatif malgré le fait que la décentralisation soit engagée depuis 1992, car les lignes budgétaires affectées aux différents secteurs de l'action publique demeure la prérogative des différents ministères dont le pouvoir local reste dépendant pour la réalisation des infrastructures et des grands équipements.

L'exacerbation de certaines problématiques locales semble également avoir influencé l'initiation du Masterplan de Sakon Nakhon. Habitants et autorités locales commencent à prendre conscience au début des années 2000 du fait que leur environnement naturel (l'eau du bassin et le sol) est affecté par les changements qui interviennent sur le territoire: une croissance urbaine spontanée et libre, et une croissance démographique qui touche principalement les pourtours du Bassin depuis une dizaine d'années. La politique industrielle soutenue par les autorités locales depuis 1995 sur la ville de Sakon Nakhon ne semble pas étrangère à la dégradation des milieux. Les nouvelles pratiques culturelles non plus.

Une forte demande de la société civile s'est exprimée auprès des autorités locales. Certaines problématiques sont communes à plusieurs groupes de population, comme la pollution de l'eau qui affecte autant les pêcheurs, que les riziculteurs, ou les consommateurs, ou comme des dysfonctionnements qui font ressentir leurs impacts directs et indirects comme les jacinthes d'eau sur le bassin, ou encore comme l'étalement urbain. Des conflits d'usage apparaissent entre les usagers du sol et de l'eau. L'intervention des collectivités est invoquée par la population sur deux registres : la protection du littoral lacustre et la préservation des activités agricoles et autres qui exploitent l'environnement, le tout afin de conserver leurs modes de vie : « tout ce dont ils ont besoin, c'est d'assurer les moyens de leur culture, ils sont très concernés par la conservation de leur culture, dans les deux sens du terme »⁴⁹ (extrait d'un entretien avec le responsable du Masterplan). Dans les deux cas, il s'agit de clarifier les usages du territoire (terrestre et aquatique) et de compléter les stratégies de préservation des ressources engagée par d'autres acteurs. Le Masterplan apparaît comme l'outil adéquat pour atteindre ces objectifs.

À la demande des autorités du District et avec l'aval du ministère de l'Environnement, une équipe de chercheurs de l'université de Kasetsart University entreprend d'élaborer le schéma directeur dans le but de préciser les enjeux et la stratégie de développement et d'aménagement autour du Lac Nong Han. Officiellement, ce Masterplan vise à : « Conserver la ressource naturelle (entendue comme l'eau, l'air et le sol) ; rétablir l'utilisation de la ressource naturelle pour le Développement Durable ; organiser l'utilisation de la ressource naturelle selon la capacité et l'efficacité de la terre par exemple afin de pouvoir conserver les cultures traditionnelles et l'existence de la Communauté ; promouvoir l'agriculture durable tout en conservant l'environnement. » Extrait du rapport de présentation du Masterplan.

Approche de l'aménagement et du développement du territoire

Désignée par le président de l'université de Kasetsart, l'équipe pluridisciplinaire de chercheurs enseignants réunit des spécialistes de la forêt, de l'agriculture, des milieux aquatiques, de l'ingénierie, de la sociologie, et de l'architecture/aménagement du territoire, sachant que le représentant de ce dernier champ assure la coordination de l'équipe. La pluridisciplinarité est un moyen de parvenir à une complémentarité des approches, au croisement des problématiques économiques, sociales et

environnementales, mais aussi de multiplier les perspectives d'actions « post-Masterplan », puisque chaque membre de l'équipe est responsable d'un aspect opérationnel du projet. L'équipe pluridisciplinaire applique, selon ses propres dires, une méthode de travail « propre et verte », « clean and green ».

Il est difficile de savoir jusqu'à quel point l'adoption de cette méthode relève de l'initiative de l'équipe, ou si elle courante chez les équipes de planificateurs en Thaïlande car imposée par les autorités ministérielles, et dans quelle mesure elle est le fruit des discours et de méthodes prônés à l'échelle internationale.

L'équipe d'étude affirme son adhésion à cette doctrine qui sous-tend quatre modes de faire et qui se résume en une formule : « penser propre et vert ». Le « clean and green thinking » consiste à penser le développement dans l'objectif de veiller à un emploi approprié des ressources naturelles ; le processus de développement doit s'axer progressivement sur un « clean and green process » : c'est-à-dire qu'il faut commencer par utiliser de manière appropriée les matériaux locaux, puis les mettre en œuvre de manière juste et équitable, et enfin les recycler ; de plus, le « clean benefit » doit être recherché par les responsables locaux : afin que soit reversé un maximum de bénéfices aux communautés locales, même avec un faible investissement ; enfin, la « clean participation » est prônée, conçue comme le déclencheur des dynamiques locales. Conformément au principe d'intégration de la société locale dans les processus de projets, l'équipe d'étude s'engage à promouvoir un partenariat avec les communautés locales, en axant le projet sur leurs besoins et en accordant une grande place à la décision des habitants. Une place prioritaire sera de fait donnée à l'information et de participation de la société locale.

Les populations locales au cœur du projet

L'équipe d'étude met pleinement en œuvre la « clean participation » ; elle fait le pari qu'en fondant la stratégie de développement territorial sur la participation et la décision locale, le projet gagnera en efficacité et aura toutes les chances de générer la dynamique de développement recherchée.

Les mécanismes de la participation sont donc intégrés dès l'amorce du processus de planification. Le diagnostic se construit sur la base des propos des habitants et des analyses des experts. Pour cela, l'équipe d'experts en charge de l'étude a organisé des réunions dans les villages du pourtour du lac, au cours desquelles les habitants ont dans un premier temps exprimé leurs besoins et leurs souhaits. Les acteurs locaux se sont réunis par la suite afin de hiérarchiser les enjeux et de définir des priorités, en intégrant les résultats des analyses scientifiques de l'équipe d'experts. La participation de la société locale est également organisée pour la définition du programme d'actions et pour discuter les dispositions du Masterplan.

La définition du projet de planification associe largement la dimension humaine en se nourrissant des savoirs, des savoir-faire et des perceptions des usagers, des travailleurs, et des habitants. Afin de soutenir pleinement le développement social des communautés, la mise en œuvre du programme du Masterplan est également envisagée dans l'objectif d'intégrer la population. En effet, les habitants s'avèrent être les maîtres d'œuvre de la plupart des projets adoptés en phase finale : « To reach the objective, the program need to be implemented in the real existing site where people can participate from the beginning till the outcome of the operation as a learning by experience and sharing the local wisdom and knowledge to the local community. The program will manage the share experience and imply research as well (...) Setting up the Strategy by Local Decision : The local Improvement and Development for sustainable community start by setting up the meeting with the local people, asking the people to express their needs and desires in term of local improvement » . Extraits de la présentation du Masterplan « Local Community improvement and sustainable development »

Si la population prend une place centrale dans le dispositif du Masterplan, les autorités locales constituent toutefois le pilier de la décision au niveau local. Le processus de décentralisation et le transfert de compétences ont été engagés à cet effet. Mais concrètement, il est difficile de déceler la place que celles-ci occupent dans le processus de

définition et de mise en œuvre du projet de territoire. Compte tenu des informations que nous détenions au départ, il était difficile de savoir quel était le poids de la décision locale dans la définition de la stratégie de développement. Il était nécessaire pour cela d'analyser précisément de quelle manière les autorités locales participaient au projet. Avaient-elles uniquement un rôle « d'observateur-valideur » laissant croire qu'elles restent déconnectées de la société civile ? Ou s'impliquaient-elles avec l'équipe d'experts dans le processus participatif, ce qui pourrait laisser supposer que les collectivités profitaient de cette occasion pour jeter des ponts avec la population et les autres acteurs locaux ? En outre, il s'avérait utile de comprendre quels sont les pouvoirs des collectivités locales par rapport aux services déconcentrés de la Direction de l'urbanisme et de l'aménagement, et quelles sont leurs marges de manœuvre par rapport aux différents ministères. À première vue, il semble que les services déconcentrés de l'Etat détiennent encore un lourd pouvoir décisionnel, en dépit des transferts de compétences. Enfin, il semblait intéressant d'identifier la nature des rapports qui s'étaient établis entre l'équipe d'étude et les autorités locales, au fil de la rédaction du Masterplan. L'équipe d'experts évoque des discussions avec leur maître d'ouvrage, mais qu'entend-elle par cela ? Le TAO (Tambon Administration Organisation) travaille-t-il selon un système de validation à chaque étape ? Quelles questions ont fait davantage l'objet de discussion entre les parties ?

Une approche intégrée de l'aménagement du territoire

Les experts thaïlandais mettent en œuvre dans le cas présent une démarche de planification et de gestion du territoire que l'on peut qualifier d'intégrée ; ils approchent le territoire comme un système dont les éléments (lac, zones humides, terres urbanisées et terres cultivées...) sont indissociables. Réfléchir ainsi leur permet de traiter certaines questions de fond, notamment les impacts de l'urbanisation sur l'environnement, et de projeter une vision du territoire en intégrant les interactions entre les activités, les acteurs, les milieux. Cette démarche leur permet d'aborder les conflits d'usages de façon plus pertinente que si les démarches d'investigation préalable avaient été abordé de façon distincte le milieu aquatique et le milieu terrestre. Ceux-ci sont appréhendés naturellement comme un tout, du fait des interactions et des usages croisés qu'ils sous-tendent. Une approche qui s'avère encore difficile en France, quand bien même l'idée fait son chemin⁵⁰, Sachant que les intervenants sont multiples, les compétences fragmentées, et les actions de planification et de programmation quelquefois éclatées. Dans le contexte thaïlandais, il apparaît toutefois que la démarche intégrée mise en place par l'équipe d'étude au niveau de l'approche du territoire ne peut avoir qu'une portée limitée dans la mesure où il n'est guère possible d'envisager une gestion intégrée⁵¹ des projets préconisés par le plan. Mettre en cohérence et coordonner les initiatives constitue au premier abord un des principaux enjeux pour l'avenir du territoire de Sakon Nakhon. On assiste depuis peu à l'émergence de projets qui vont dans ce sens, sans toutefois poursuivre clairement cet objectif. C'est le cas d'un projet relatif à la gestion de la ressource en eau douce par

⁵⁰ Les outils français de planification et de gestion de l'occupation du sol (que sont les Schémas de cohérence territoriale et les schémas de mise en valeur de la mer) sont, la plupart du temps, la traduction de stratégies spécifiques au territoire terrestre (les SCOT) ou au territoire des eaux (les SMVM). Ils ne permettent pas, tels qu'ils doivent être conçus de nos jours, de définir et de mettre en œuvre une stratégie globale de valorisation du territoire, et d'organiser ainsi suffisamment les usages. Certes un travail de mise en cohérence et en compatibilité des documents s'impose dans les situations où les SCOT et SMVM se jouxtent (c'est le cas pour le Bassin d'Arcachon : le SCOT en préparation devra être compatible au SMVM), mais il semble que cette méthode de planification ne suffit pas à aboutir à un projet solidement cohérent. Conscient des limites de cette approche, et de la nécessité d'aborder l'avenir des territoires de manière intégrée, les responsables de la planification réfléchiraient à l'intégration des projets de territoires terrestres et maritimes (ou lacustres), afin que la réflexion et que l'action gagnent en pertinence.

⁵¹ La gestion intégrée est entendue dans le cas présent, comme la réalisation d'un travail continu de concertation et de réflexion pluridisciplinaire qui permette de définir et de poursuivre des objectifs communs pour un territoire, de réfléchir à certaines problématiques clés, notamment la résorption des conflits d'usages. Cette approche de l'aménagement et du développement du territoire se développe aujourd'hui principalement à propos des zones côtières (la GIZC, gestion intégrée des zones côtières, est une démarche désormais menée sur le plan international).

exemple : dans le cadre du projet de réhabilitation du lac mené par le département de la pêche, il s'avère que le ministère de l'agriculture travaille de plus en plus avec les acteurs locaux et les différents pilotes d'initiatives relatives à la pêche ou au contrôle de la qualité des eaux du lac. Quand bien même les acteurs locaux ne semblent pas encore avoir conscience de l'importance de l'enjeu de coordination, implicitement, les actions de concertation qu'ils mènent dans le cadre de ce projet débouchent sur une certaine coordination des initiatives. Coordination qui s'impose à plusieurs niveaux dans la mesure où le projet de réhabilitation du lac Nong Han s'inscrit dans le projet transfrontalier de gestion des eaux du Mékong⁵².

Le diagnostic

Au terme d'analyses statistiques, techniques, cartographiques, d'observations de terrain et de rencontres des acteurs (élus, habitants), l'équipe en charge de l'élaboration du Masterplan a repéré les problèmes rencontrés par les habitants, leurs besoins, ainsi que leur désirs pour l'avenir. Elle identifie les enjeux suivants :

— Sauver, et préserver la ressource naturelle en eau constitue la première priorité, du fait que la vie quotidienne d'une majorité des habitants en dépend. Les multiples tests effectués témoignent des atteintes à la qualité des eaux du bassin, et des réactions en chaîne qu'elles génèrent (prolifération des algues, jacinthe d'eau qui participent à l'asphyxie des milieux aquatiques et met ainsi en péril les activités liées à la ressource et à l'infrastructure que représente le plan d'eau pour les déplacements) ;

— Gérer le paysage, pour le préserver tant dans sa forme que dans ses usages, et pour améliorer la qualité environnementale. En effet, il s'agit d'œuvrer pour la conservation de l'héritage naturel et pour la continuité de la biodiversité ;

— Valoriser les matières premières et maîtriser les consommations d'énergie, conserver et revitaliser l'identité locale notamment en promouvant les savoir-faire locaux ;

— Soutenir le développement économique et l'équilibre social des communautés, soit atteindre l'objectif « d'une communauté saine et bien portante ».

« To confirm the community requirement, architects and planners need to fulfill their knowledge in a holistic thinking which concern a various dimension before designing the City. In term of education program , the Design Program need to meet the requirement of community needs as well, by answering the need of community , sharing the community experience and also allow the people participation for setting up the term of reference for their community Development » Extrait de la présentation du Masterplan rédigée par Eggarin Anukulyudhathon « Local Community improvement and sustainable development »

L'équipe d'experts affiche dès le diagnostic une position tranchée sur le projet de développement, en affirmant que « tout ce qu'ils doivent tendre à faire, c'est d'assurer aux populations les moyens de préserver leurs modes de vie et leurs modes de subsistance » et donc ceux de continuer une activité agricole dans la plupart des cas. En affirmant que l'essentiel est de changer la situation afin que la survie des communautés ne soit plus menacée, ces professionnels poursuivent une approche du développement territorial durable typiquement thaïlandaise : dans la continuité de la philosophie bouddhiste et des thèses développées dans les discours du roi. La finalité de toute action et projet est le « développement harmonieux du pays et le bien-être des citoyens ». Ils inscrivent explicitement leur démarche dans la philosophie définie par le roi. Sa majesté défend et diffuse à travers ses projets la théorie de l'autosuffisance : l'objectif poursuivi étant d'acquiescer une certaine sécurité matérielle sans accumuler les richesses, de consommer le nécessaire à la survie, en conformité avec les préceptes du bouddhisme. Cette morale qui prône la sagesse et la purification spirituelle, cherche à marquer son opposition et à se défendre contre la convoitise présente dans la société de consommation qui se développe

⁵² Outre la rencontre des acteurs de cette démarche, le rapport sur la gestion locale des rivières et des réservoirs de pêche « Management of river and reservoir fisheries in the Mekong Basin – Data collection and Sharing Mechanisms for Co-management – Report on Systems Requirements for local management Institutions in the lower Mekong Basin » qui dresse une analyse comparative des systèmes de gestion locale de cette question en Thaïlande, au Laos et au Cambodge, sera une source d'enseignements très utile.

dans le pays. La prise en compte de ces valeurs spirituelles semble fondamentale car elles sous-tendent l'approche environnementale de l'équipe d'experts. En effet, la dimension culturelle, soit le maintien et le développement des communautés, constitue en soi une priorité pour les responsables du Masterplan pour lesquels, la préservation des modes de vie traditionnels et des activités qui font vivre les communautés rurales (l'agriculture et la pêche en l'occurrence) est à la fois la condition et la finalité de la préservation des ressources et des écosystèmes.

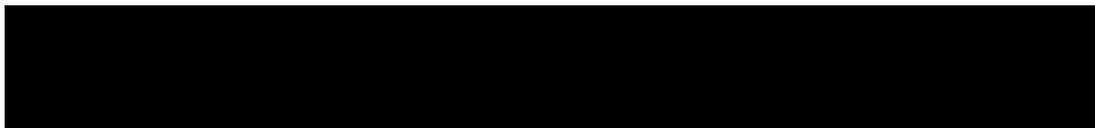
Une approche opérationnelle

Les universitaires issus de différents champs disciplinaires qui composent l'équipe d'étude abordent le masterplan à la fois comme un générateur de projets et d'expérimentations et comme un outil de planification. Conformément aux orientations nationales des universités, ils s'engagent dans une démarche de recherche appliquée : l'expérimentation et la recherche de solutions techniques adaptées à chaque situation suivent systématiquement le diagnostic. Aussi, dès l'amorce du Masterplan, il est accordé une grande importance à l'ingénierie et aux volets scientifiques et techniques dans le projet de territoire.

Appliquant la méthode initiée par le roi dans divers domaines depuis 30 ans, les chercheurs travaillent et agissent dans « l'action immédiate » pour parvenir à mieux structurer les savoir-faire thaïlandais. Soulignons que la Thaïlande cherche à s'assurer une forme de leadership en Asie du Sud Est par ce biais, et que les chercheurs multiplient depuis longtemps les coopérations avec les organismes étrangers en vue d'enrichir leurs savoir-faire. Dans le cadre de l'élaboration du Masterplan de Sakon Nakhon, cette logique influe directement sur le choix de la démarche de projet et sur la construction du programme d'actions engagé suite au diagnostic.

Quel que soit leur domaine de compétence, les universitaires sont amenés à « doser » leur participation selon les marges d'intervention pressenties. Ils cherchent à s'impliquer dans les démarches de développement territorial là où les initiatives peuvent porter leurs fruits, et peuvent se montrer efficaces rapidement. En lien avec cet objectif, il n'est pas étonnant que les zones rurales constituent des territoires d'intervention privilégiés compte tenu des besoins importants suscités par le développement. De même, les chercheurs tendent à élaborer leurs programmes selon l'efficacité potentielle des actions. Le programme du Masterplan s'oriente par exemple vers la gestion des effets de la pollution, car intervenir sur les sources des problèmes s'avère plus complexe et requiert un long travail en amont pour faire évoluer les choses.

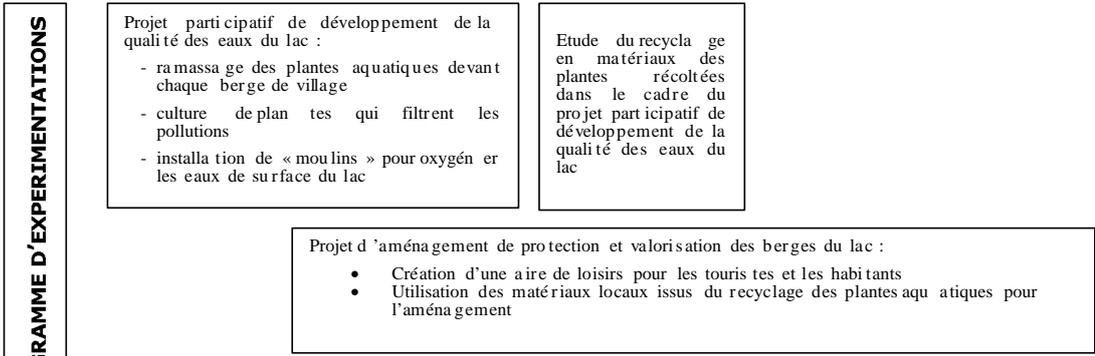
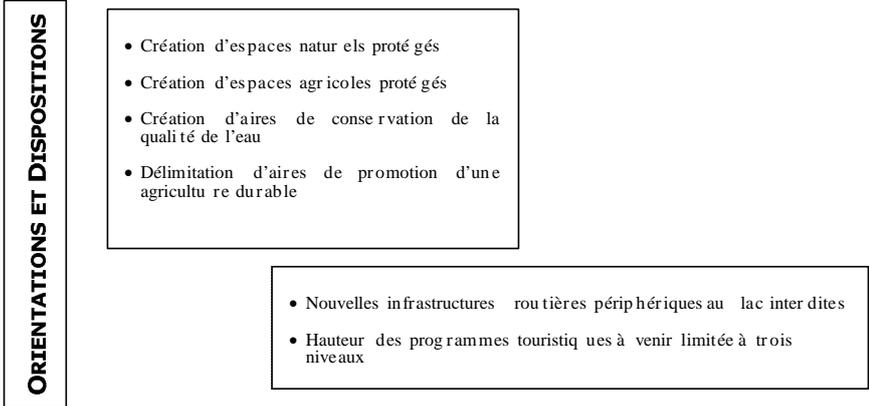
Alors que ces experts mettent en œuvre une démarche « holistique » en appréhendant le territoire de manière globale, leur approche ne paraît pas intégrative, concernant le mode de réflexion sur les programmes d'action, et il ne semble pas qu'une réflexion sur le cycle global de développement soit poursuivie au-delà des expérimentations ponctuelles. Dans le cadre de la recherche en « regards croisés » conduite sur le cas de Sakon Nakhon, notons que les chercheurs français ont été frappés d'emblée par ce paradoxe apparent et qu'ils se sont demandés comment les experts thaïlandais espéraient atteindre des résultats à long terme sans s'attaquer globalement aux sources des dysfonctionnements. Le mélange de pragmatisme et d'idéalisme qui caractérise l'approche des universitaires thaïlandais s'est toutefois révélé d'une grande efficacité au niveau de la mise en œuvre des programmes d'actions arrêtés dans le cadre du Masterplan.



DIAGNOSTIC	1	2	3	4	5
	Sauver et préserver le ressource naturelle en eau	Préserver le paysage et améliorer la qualité de l'environnement Gérer les usages du sol, le développement urbain	Valoriser les matières premières et maîtriser les consommations d'énergie	Conserver et revitaliser l'identité locale	Soutenir le développement économique et l'équilibre social des communautés



→ Comment s'organise la concertation entre les protagonistes du développement territorial (autorités centrales, collectivités locales et équipe d'experts) ?
 → Quel système de gouvernance régit véritablement les démarches de développement territorial dans cet Etat si hiérarchisé où le pouvoir peine à se décentraliser ?



Habitants et experts au service d'un projet de développement et de l'innovation : des équipes pointues pour des projets modestes

Le dispositif d'actions dans le cadre du Masterplan

La révision des projets centraux au regard des nouvelles priorités définies localement

Il apparaît que le diagnostic établi au cours de la première étape du Masterplan et validé par les autorités locales soit utilisé entre autre pour argumenter un plaidoyer à destination des autorités provinciales et nationales (Ministères). L'équipe d'universitaires, en effet, se fait l'avocat du projet de développement local auprès des acteurs institutionnels chargés de la gestion des lignes budgétaires des ministères compétents pour financer certaines initiatives consécutives au Masterplan. Son objectif est de défendre les priorités affichées dans la stratégie définie localement, afin de mieux orienter les décisions à venir et d'influer sur la réalisation des projets directement au niveau du gouvernement central. Cette médiation est rendue nécessaire par le fait que la décentralisation des décisions n'a pas été accompagnée par la décentralisation de tous les financements et par le cloisonnement des compétences des différents ministères. Par exemple, les infrastructures dépendent du ministère des transports et il est reproché à certains projets d'être déconnectés des réalités locales.

Cette étape de l'élaboration du masterplan est essentielle puisque le programme et le dispositif d'actions locales découleront de ses allers-retours entre les acteurs, et des arbitrages entre le système décisionnel local et central. Mener à bien cette mission réclame un travail de négociation qui est largement assumé par l'équipe d'experts.

Dans le cas présent, leur intervention s'est révélée particulièrement efficace puisque les autorités centrales ont revu leurs programmes d'actions, et implicitement leurs planifications budgétaires (interministérielle et intra-ministérielle). Concrètement, la défense du Masterplan du Lac Nong Han a permis de réaffirmer les besoins relatifs à la ressource en eau et à l'agriculture, et, à l'inverse, de prendre position contre un développement injustifié des infrastructures de voirie. Cela a généré des arbitrages budgétaires, entre le ministère des transports et celui de l'agriculture par exemple, puisqu'un projet de nouvelle infrastructure routière périphérique au lac s'est trouvé annulé au profit d'un programme de réhabilitation du Lac.

La deuxième phase du Masterplan consiste à fixer de nouvelles règles d'utilisation et de destination du sol, qui soient complémentaires aux dispositions dessinées dans la législation nationale, adaptées au contexte local. Le cadre réglementaire constitue le premier moyen de mettre en œuvre les objectifs arrêtés. Dans le cadre de la décentralisation, en effet, les autorités du Tambon s'engagent à faire appliquer de nouvelles règles afin de mieux gérer les usages du sol, de maîtriser le développement urbain et touristique pressenti et/ou de préserver le paysage, les ressources naturelles et d'améliorer la qualité de l'environnement.

Les mesures définies répondent la plupart du temps à plusieurs enjeux : l'interdiction de créer de nouvelles infrastructures routières le long du lac répond par exemple à la volonté de préserver de la pression immobilière les zones humides et les milieux naturels fragiles. Elle vise aussi plus globalement à contenir la structure d'agglomération en chapelet qui se dessine au fil de l'expansion urbaine. C'est indirectement un moyen de préserver les paysages du littoral du lac et les activités. Dans un même objectif, la hauteur des constructions dans les programmes immobiliers touristiques en bord de lac est désormais limitée.

Le Masterplan est aussi l'occasion de protéger des espaces et des milieux tant naturels qu'agricoles. Plusieurs types d'espaces protégés sont définis, selon la nature du milieu concerné, les activités qui y sont autorisées ou interdites, ou encore les perspectives opérationnelles envisagées (aires de conservation, espaces naturels préservés et espaces agricoles préservés).

Ces mesures doivent être complémentaires des dispositifs de protection nationaux⁵³ et de l'outil de gestion locale de la destination des sols ; le « microplan » établi pour la ville de

⁵³ La Thaïlande a mis en place un système de protection et de valorisation des espaces et des espèces naturelles depuis 1960 : outre les réserves naturelles (créées dans le cadre de la loi de 1960 relative à la protection des animaux sauvages), les réserves forestières, les jardins botaniques, et les arboretums, les parcs naturels nationaux (créés

Sakon Nakhon et les autres entités urbaines les plus importantes du Lac, est censé répondre au « Town Agglomeration Control ».54

L'apport du dispositif réglementaire du Masterplan consiste surtout dans l'introduction de mesures de protection pour les espaces agricoles. Les autorités locales reconnaissent ainsi leur valeur, et s'acheminent vers une prise en considération de l'équilibre entre les espaces cultivés et les espaces urbanisés.

Parallèlement (et suite) à la définition des dispositions réglementaires du Masterplan, l'équipe d'universitaires élabore un programme d'actions et d'expérimentations au caractère transversal, articulées entre elles mais ponctuelles. Le programme est défini par le croisement de trois variables : les priorités affichées à l'issue du diagnostic en lien avec des revendications des habitants. La faisabilité des actions et la possibilité de les mener à bien (les experts universitaires privilégient des actions pour lesquelles ils devront faire face à moins d'obstacles financiers, techniques, et surtout institutionnels) ; Et la plus value que celles-ci représentent pour le monde de la recherche ou pour toutes les communautés riveraines du Lac. La reproductibilité et l'intérêt scientifique sont les premiers critères du choix des expériences menées et des projets qui seront lancés.



Le programme se décline principalement en deux volets.

L'amélioration de la qualité des eaux du lac.

Dans ce projet sont prévues des expériences pour agir simultanément sur plusieurs éléments qui conditionnent la qualité des eaux douces du lac. Basé sur la prise en main du problème par les habitants, le projet consiste à tester, avec la population diverses solutions pour enrayer la dégradation de la ressource en eau. Les habitants s'engagent aisément du fait qu'ils sont dépassés par la situation et qu'ils ne peuvent plus mettre à l'eau leurs barques pour pêcher.

Le ramassage des plantes aquatiques devant chaque berge de village est organisé. Cela rend à court terme le lac accessible aux pêcheurs et habitants. A plus long terme, cette action est envisagée comme un moyen de consolider l'économie de la communauté. Les experts de la faculté d'ingénierie cherchent à valoriser ce travail de « récolte » en développant les expériences de recyclage de la matière végétale en matériaux de construction. La culture de plantes qui filtrent les pollutions et l'installation de « moulins » pour oxygéner les eaux de surface du lac sont envisagées comme une autre solution pour améliorer la qualité des eaux du lac.

depuis la loi de 1961) sont l'outil de protection le plus courant et reconnu. Aujourd'hui, au nombre de 112, dont 19 maritimes, ils représentent 13 % du territoire national (un des taux les plus élevés au monde).

54 Le service de l'urbanisme de la ville de Sakon Nakhon est chargé d'établir le Microplan et de contrôler le respect de ce cadre. Mais l'application de cet outil d'urbanisme reste problématique dans la mesure où ces services manquent de moyens (humains et financiers).



L'aménagement des berges du lac

Conduit par l'université d'architecture à des fins sociales et économiques, le projet se dessine dans un objectif de protection et de valorisation de ces sites sensibles en attente de valorisation. L'ambition d'aménager ponctuellement les berges est justifiée à la fois par les besoins des habitants et par les perspectives de développement touristique envisagées pour le territoire. Cette action a pour ambition de créer un espace appelé « aire de loisirs », où les habitants puissent se rassembler ou se rencontrer, et où le touriste pourra contempler le paysage et la vie de la communauté. Etant donné que le projet d'aménagement est conçu dans une démarche globale d'expérimentation et de développement local, l'aménagement des berges est envisagé avant tout comme le moyen de valoriser la culture et le mode de vie communautaire. Il s'agit notamment d'aménager les sites d'apponement des pêcheurs et les sites clés pour l'irrigation des champs, d'expérimenter l'utilisation des matériaux issus du recyclage des plantes aquatiques, et par la même occasion d'exploiter et de développer à moyen terme les savoir-faire locaux avec des matériaux locaux.

Conclusion et questionnements sur les démarches de planification territoriale

Faute d'informations, il nous est difficile à ce stade d'évaluer les moyens qui ont été engagés suite au Masterplan pour mettre en œuvre le programme. Ne nous ont notamment pas été transmises les informations qui nous auraient permis de cerner comment sont élaborés les plans de financements croisés pour ces programmes. Or il nous semblerait intéressant de creuser les modalités de gestion des leviers financiers qui servent

à pallier le manque de moyens des collectivités et communautés, par le biais de l'institut de recherche et de développement de l'université de Kasetsart, (les communautés bénéficient de financements de l'université sous couvert d'expérimentations menées pour la recherche) ;

ou à faire appliquer les dispositions réglementaires (sachant que les services urbanisme des tambon sont apparemment peu développés).

Démarche volontaire ou imposée ? Validation étatique ou locale des étapes du Masterplan? L'étude du Masterplan interroge la maîtrise d'ouvrage de cette politique et l'influence croisée des échelons centraux et locaux sur le projet arrêté. De même, il serait intéressant d'étudier dans quelle mesure les orientations politiques poursuivies par l'Etat (ou les changements récents perceptibles du système de gouvernance) ces dix dernières années ont développé la sensibilité et la conscience des autorités locales au développement local durable.

Grâce à l'importante concertation développée dès les prémices du Masterplan, les chercheurs de KU rebondissent rapidement sur une autre mission dans laquelle ils vont mener d'autres expériences et projets à une échelle plus fine d'intervention. Il semble que l'équipe d'étude ait été confrontée à des revendications dont les réponses ne pouvaient être apportées dans le cadre du Masterplan, et que pour mener cette action jusqu'au bout, elle se soit engagée à aider une communauté à mettre en œuvre le développement de son territoire. Quelques projets spécifiques à la communauté de villages de Baan Paen émergent donc parallèlement (et suite) à l'élaboration du MasterPlan.

Le Programme d'expérimentation de Baan Paen

L'équipe d'experts a été touchée par sa rencontre avec les représentants de la communauté villageoise de Baan Paen. Au cours de l'étude du masterplan, des liens ont commencé à se nouer entre la communauté installée au bord du Lac Nong Han et les universitaires. Sensibles aux difficultés rencontrées par les villageois, les experts se sont mobilisés pour faire intervenir des systèmes de financement extérieurs aux collectivités. Leur ambition est de venir en aide à la communauté en lançant un programme de recherche opérationnelle et appliquée à ce plus petit territoire.

L'Institut de recherche de l'université de Kasetsart est mobilisé, à la demande des experts, pour financer cette expérience. Se met alors en place un mode d'intervention comparable à celui des ONG ou des fondations : le circuit d'intervention est parallèle à celui des autorités publiques, les pilotes de l'opération prennent soin de concentrer moyens et efforts sur des sites pour lesquels l'efficacité de l'intervention est relativement sûre, dans la mesure où il n'y a pas d'autres acteurs du développement qui interviennent, perçus comme des obstacles, ou plutôt des freins à l'action.

"On a commencé à monter le programme en associant 5 disciplines, sans savoir exactement quels étaient les points forts et les problèmes du village. Alors seulement, on a commencé à faire parler les habitants pour qu'ils nous disent quels étaient, selon eux, les problèmes et les priorités d'intervention (est-ce que c'est les ordures ménagères ? les conditions d'hygiène ? les équipements scolaires ?...) Finalement, on est arrivé à une conclusion que les habitants ont entérinée par un vote. C'est le problème du tri des ordures, de la réutilisation des déchets, qui devait être traité en premier de façon à remonter l'écologie du village" Extrait d'un entretien avec le responsable de l'équipe d'experts universitaire de Kasetsart.

Une fois de plus, la démarche se veut transversale. Profitant de l'organisation de l'université, l'équipe qui mène la réflexion est pluridisciplinaire : "Il se trouve que dans cette université nous avons beaucoup de domaines connexes qui sont reliés entre eux comme les technologies et la valorisation des ressources naturelles, c'est pour ça que nous avons mis en œuvre un thème de recherche sur la planification environnementale." Extrait d'un entretien réalisé avec le Professeur Pra Song, Université de Kasetsart

A l'échelle du Village Ban Paen, cinq problèmes prioritaires ont émergé de ces réunions. Ils correspondent à des enjeux sociaux, environnementaux, souvent communs à tous les villages riverains du lac. Les habitants ont dans un premier temps hiérarchisé les problèmes qu'ils souhaitaient voir régler :

— la gestion des déchets (ou comment améliorer l'hygiène des villages de ce point de vue, diminuer la pollution visuelle et olfactive croissante ?),

- la préservation des infrastructures du village de la montée des eaux lors de la saison des pluies (ou gérer les conséquences des inondations),
- la consolidation et le développement du système d'irrigation (afin de garantir un rendement agricole tout au long de l'année),
- la revalorisation des berges du bassin pour la qualité de vie des habitants et en vue du développement touristique,
- l'accueil des enfants dans un bâtiment autonome adapté.

Pour chaque cible prioritaire définie, le groupe de travail composé des experts universitaires et des représentants de la communauté se concertent pour concilier la demande locale avec la réalité opérationnelle (« mitigation »). Ce temps de réajustement des orientations en fonction des moyens dont dispose l'équipe d'experts est nécessaire.

Un programme d'actions à l'échelle du village se dessine alors en fonction de l'implication possible de la population et des moyens mobilisables par l'équipe d'experts, tant financiers qu'intellectuels. L'équipe d'étude assume un rôle clé en coordonnant financièrement et techniquement le projet et le programme. Il sert de trait d'union entre la population qui exécutera elle-même le programme, et les autorités de la province et du Tambon qui en assureront le financement.

La démarche des experts vise cette fois-ci à apporter et à mettre en place des solutions concrètes, sachant que le volet pédagogique tient également une place importante dans l'approche des universitaires :

"Il faut rentrer dans les détails pour bien montrer comment il faut faire et montrer les conséquences de notre recherche ; il faut que ce soit applicable, qu'il y ait un impact économique. Par exemple, on va trouver des solutions pour réutiliser les ressources naturelles comme les jacinthes d'eau, pour créer des industries domestiques..." Extrait d'un entretien avec le responsable de l'équipe d'experts universitaire de Kasetsart.

Le processus de projet et la place des habitants

Dans cette région où l'agriculture est le secteur-clé de l'économie, la recherche d'activités complémentaires dans le temps amène les habitants à quitter leur campagne la moitié de l'année, ou à prendre des initiatives pour pouvoir rester au village.

Les premières initiatives de développement local à l'échelle de ce village semblent avoir démarré spontanément par un groupement de femmes autour d'un projet de production et de vente de produits tissés il y a une dizaine d'années. Le projet leur a permis de financer leur atelier de tissage de la soie.

Parce que les moyens financiers et les compétences font défaut à ce niveau de gouvernance locale, la rencontre entre les experts de l'université de Kasetsart et les habitants de Baan Paen, dans le cadre de l'élaboration du Masterplan, représente une occasion (voire une aubaine) pour les populations de stimuler le développement de leur territoire en initiant des actions pilotes. Le baan ne dispose pas de recettes directes, le financement des projets qu'il souhaite mettre en place dépend des autorités locales, notamment du Tambon. Les villageois ont l'occasion de développer l'emploi local et de répondre à leurs problèmes d'aménagement, et de faire « d'une pierre deux coups », en engageant un programme d'actions spécifique au village.

Ce programme, qui a émergé et s'est modelé au gré de l'enquête publique, est basé sur les habitants et sur leurs activités. Il s'inscrit dans la stratégie de développement nationale basée sur l'incitation financière à des micro-projets impliquant directement les populations locales, comme la création de la déchetterie.

Les habitants se révèlent être des acteurs clés. Ils sont tout d'abord une force d'initiative et d'expression des besoins par le biais des enquêtes publiques en participant aux entretiens conduits par l'équipe de d'étude universitaire, ou avant même qu'une idée publique de projet n'émerge, sous la forme de revendications (exemple du site de Nongsomrong : l'idée d'un projet sur ce site fut émise par les habitants, puis rejetée par les autorités locales...). Ils interviennent au niveau de la maîtrise d'ouvrage et fournissent la main d'œuvre du projet, dernier maillon de la chaîne du projet (la force d'action locale). Ils exécutent ensemble les opérations validées, et réalisent les constructions et aménagements programmés sur les conseils du bureau d'étude (pour cela le planning des

travaux doit se coordonner avec le calendrier agricole). Ils entretiennent par la suite l'équipement (ex : le centre des déchets).

Ce mode d'implication, voire d'intégration de la société locale à chaque étape du processus se révèle être tout à fait adapté aux modes de vie et aux pratiques locales, ce qui peut expliquer la « réussite » de la démarche. En effet, d'une part, le village disposait déjà d'une pratique de travail collectif (l'extension de l'école et la construction de la partie sanitaire du temple en sont le fruit); de même, son mode de fonctionnement est basé sur l'entraide et la mutualisation des tâches : à l'image de nos sociétés agricoles anciennes, en l'absence de mécanisation du travail de la terre, les habitants ont l'habitude de s'entraider, notamment lors de la plantation et de la récolte du riz.

D'autre part, le mode d'organisation de la gestion locale du Baan et le processus décisionnel lié préparent à l'implication des habitants dans leur projet de territoire. Le Baan est dirigé selon les principes de la démocratie représentative, similairement aux conseils municipaux en France, l'élection des représentants du village⁵⁵ se fait par vote à la majorité au suffrage universel direct, quant aux décisions, elles sont également prises à la majorité, puis consignées par écrit et signées par tous les conseillers du village.

A ce stade de l'étude, il resterait de nombreux aspects du projet du Baan Paen à étudier, notamment les obstacles à la mise en œuvre auxquels se sont heurtés les acteurs depuis le lancement du projet. Toutefois nous pouvons d'ores et déjà constater que le programme, tel qu'il est pensé et conçu par l'équipe d'experts et les habitants, s'inscrit parfaitement dans une optique de développement territorial durable dans la mesure où le projet est amené à bénéficier aux villageois à court terme (en employant les habitants pour sa réalisation) et à long terme (le système de gestion des déchets mis en place par exemple). Et où il semble appelé à essaimer progressivement dans les villages voisins. D'autre part, le projet initié à l'échelle du village de Baan Paen illustre combien les experts thaïlandais accordent de l'importance à un portage du projet par les habitants, et combien ils misent sur l'implication de la société civile dans le processus pour générer le développement local. Cela nous conduit à nous demander si, face au manque de moyens de contrôle de l'application de la réglementation et à des autorités politiques souvent peu éclairées, la stratégie de construction des projets locaux pratiquée par l'équipe d'universitaires de l'université Kasetsart qui consiste à élaborer le projet sur la base de la participation et de l'adhésion de la population locale tout en développant l'éducation populaire n'était pas en effet la plus appropriée. Malgré l'apparente disproportion entre l'ampleur des enjeux environnementaux et la modestie des projets, l'équipe universitaire se positionne en effet à la fois comme un bureau d'études aux compétences multiples « au service » des habitants. Comme un avocat et un « facilitateur » dans les négociations financières avec les autorités publiques à tous niveaux. Et surtout, comme une force de proposition et d'innovation capable de réactualiser les savoir-faire locaux et d'impulser des dynamiques de développement alternatives. Ne serait-ce pas en effet le meilleur moyen de contourner les blocages et les insuffisances existant au niveau du système de décision et de garantir le respect des objectifs de développement durable en l'absence d'outils réglementaires et financiers performants ?

⁵⁵ Le comité de village rassemble une dizaine de membres élus pour un territoire de 1500 habitants.

ETUDES DE CAS BORDEAUX - BANGKOK

UN QUARTIER D'HABITAT SOCIAL : LES HAUTS DE GARONNE A BORDEAUX

A Bordeaux, côté rive-droite, les Hauts de Garonne est un territoire dont l'image est en partie attachée aux grands ensembles qui y ont été localisés dans les années 1960-70 sur les hauts plateaux. Stigmatisés en partie par une morphologie urbaine décriée, par les populations qui y habitent (classes modestes, émigrées) et par leurs difficultés sociales (chômage, pauvreté, délinquance). La césure historique entre rive gauche et rive droite en a été renforcée. L'histoire contemporaine de la gestion de tels ensembles immobiliers met l'accent sur une réponse circonstanciée et collective des problèmes sociaux. L'implication depuis 20 ans des pouvoirs publics à travers les différentes politiques de développement social urbain (Développement social des quartiers, Contrat de ville, Pacte de relance pour la ville, zone franche urbaine sur Bordeaux, Cenon, Floirac, Lormont et zone de redynamisation urbaine sur Bordeaux, Cenon, Floirac) ont mobilisé les énergies pour limiter les effets de la ségrégation. Une gestion globale dont le souci principal est l'équilibre territorial et la valorisation de zones défavorisées au niveau de la communauté urbaine de Bordeaux.

Les hauts de Garonne est un territoire urbain fragilisé d'un point de vue social, économique et environnemental. Avec la mise en place de dispositifs d'actions depuis 30 ans pour requalifier ces quartiers, dans le cadre des politiques de la ville, les Hauts de Garonne constituent un laboratoire de démarches de développement territorial qui intègre la dimension environnementale au centre de son projet sans renier ses préoccupations sociales.

Dans un premier temps nous rappelons la façon dont le contexte Bordelais se saisit des thèmes du développement durable qui incite tous les acteurs, tous les territoires, à formuler des approches durables. Dans un deuxième temps, nous analysons les ressorts de l'émergence d'un projet de développement territorial durable sur les Hauts de Garonne. Outre la précocité d'une approche transversale du projet, formulée à la fin des années 1970 dans le cadre des politiques de la ville, les Hauts de Garonne s'illustrent par une conception du développement pour répondre à l'exclusion sociale et constituer une identité originale dans l'agglomération bordelaise au travers d'une démarche intercommunale. Dans un troisième temps, nous mettons en évidence la valorisation progressive de la « ressource espace vert », la coulée verte des coteaux de Garonne.

L'analyse des processus, emboîtés les uns dans les autres, à travers les documents et les discours produits au fil des politiques et au gré des démarches de planification et de développement qui en découlent, a été privilégiée. Etudier par ce biais les dispositifs d'action fait apparaître les ambitions et les méthodes utilisées pour intégrer une dimension environnementale dans un projet initialement très marqué par le « social ».

Le contexte local Bordelais

Sur les Hauts de Garonne, la façon dont le Grand Projet de Ville et les communes de la rive-droite, s'inscrit dans le développement territorial durable n'est pas indépendant du foisonnement local d'initiatives sous cette étiquette. Un contexte favorable incite tous les acteurs à se mobiliser et à rivaliser. L'action de la Communauté Urbaine de Bordeaux s'inscrit dans ces perspectives pour « *gérer un environnement durable : La Cub contribue à la préservation de l'environnement, par la gestion optimisée des recyclages, (valorisation, élimination...), de l'eau (approvisionnement, assainissement, lutte contre les inondations), par la préservation et la mise en valeur de ses espaces naturels remarquables et par la promotion de modes de transport doux.* ».

Les choix stratégiques de la CUB en matière d'aménagement urbain porteraient des éléments fondamentaux de durabilité, à savoir la volonté de « recentrage de la dynamique de l'agglomération sur l'intra-rocade », la partie la plus urbaine qui recèle encore de nombreuses ressources foncières. En recherchant la « compacité » grâce à des grands éléments structurants (tramway, densification, développement de la rive-droite), en réorganisant les territoires bordelais et périphériques dans ce sens, l'on réduit les déplacements automobiles, la consommation de l'espace. La protection et la mise en valeur du patrimoine, caractéristique fondamentale de la situation bordelaise, contribueraient à la durabilité (transmission mémorielle d'une génération à l'autre). Les quartiers durables ou éco-quartier sont aussi une cible future revendiquée par les politiques et les professionnels sachant que c'est, aujourd'hui, davantage une volonté et

une perspective à venir qu'une réalité. Les références de ce point de vue là sont pour les bordelais étrangères même si des opérations urbaines actuelles s'inscrivent dans l'éco-quartier.

Les communes s'affichent elles aussi en annonçant régulièrement des mesures en faveur de l'environnement voire pour certaines par la mise en place d'agenda 21, stade supérieur de l'engagement. Ils mobilisent un tiers des collectivités locales Bordelaises (sans compter le conseil général), de nombreux acteurs et au final une partie de la population dans le cadre des diagnostics et de la définition des plans d'action. Conformément aux principes qui président à leur élaboration un processus de concertation large des acteurs et des populations, souvent en utilisant les dispositifs existants (conseils de quartier, forum ou ateliers citoyens), a été mis en œuvre pour établir le diagnostic et définir les actions. Une grande partie d'entre elles est initiée par la société civile ou les institutions publiques pour socialiser la population aux enjeux du développement durable.

Le développement durable a motivé quelques grandes clauses et dispositions intégrées dans les documents d'urbanisme qui s'appliquent aux collectivités publiques, aux opérateurs d'aménagement ou immobiliers ou aux particuliers (PLU) : protection d'espaces naturels et limites à l'urbanisation (SCOT), dispositions réglementaires dans les PLU pour privilégier la densité, les modes de déplacements doux. Plus généralement, tous les acteurs se doivent d'inclure les réglementations nationales et internationales sur l'usage des matériaux, la réalisation des chantiers et le recyclage des déchets produits, sur les économies d'énergie. L'application des critères et des barèmes de la Haute Qualité Environnementale est de plus en plus fréquente. Les promoteurs, les constructeurs, les entreprises appliquent les normes et réglementations produites depuis quelques années : les labels énergétiques et phoniques, les certifications sur le management environnemental par exemple, sont souvent mis en avant comme preuves d'engagement dans le durable.

D'autres types de documents incitent tous les acteurs à se saisir de ces thèmes. Les chartes paysagères se multiplient dans l'ensemble des communes ou des sites de projet pour prendre en compte une donnée jusqu'alors simplement considérée comme constitutive du décor. Sous cet angle, elles visent à donner de la cohérence pour l'aménagement des centres-villes ou pour toute nouvelle opération. La charte de qualité urbaine, paysagère et architecturale du Grand Projet des Villes Bassens, Cenon, Lormont, Floirac, signée en mai 2004 affiche aussi clairement la nécessité de travailler sur l'espace public et sur la traduction matérielle des limites entre public et privé qui mettent à mal les idéaux de solidarité, d'harmonie sociale, d'équité. Il est ainsi mis en perspective ce qu'il faut faire et ne pas faire pour concevoir qualitativement les frontières entre espaces publics et privés. Une « bonne végétalisation », la promotion de la nature, sont les signes de « situations favorables » dans le cadre de la « ville des jardins et de proximité ». Cela ne remet pas en cause l'instauration des limites et la hiérarchisation des espaces publics mais casse la sensation d'enfermement par un travail sur les gabarits et leur habillage ou tout simplement certaines formes de négligence dans l'insertion des bâtis. L'image négative ou positive qui en découle est fondamentale.

À l'intérieur de la CUB, une chartre de l'Environnement a été aussi mise en chantier en 2002 pour être finalisée en 2004. Elle a initié la réflexion dans ce domaine, peut être définie à l'origine comme un document sectoriel (au même titre que la chartre économique par exemple). La charte comporte 84 actions dont certaines sont prises en charge par d'autres politiques. Son évaluation a été faite récemment dans le cadre d'un « observatoire de la charte de l'environnement ». En 2007 il a été aussi réalisé un « guide de qualité urbaine et d'aménagement durable de la communauté urbaine de Bordeaux » élaboré à partir des nombreux documents de planification produits depuis dix ans.

Une production intense de documents d'information, de sensibilisation aux objectifs du développement durable, participe à la socialisation d'un cercle élargi d'acteurs et à la mise à niveau des compétences. Elle vise directement un changement de mentalités des populations quand cela leur est destiné et ce sont des critères essentiels pour l'Union Européenne que d'ancrer dans le quotidien une éthique du durable. Bordeaux n'échappe

pas à l'impressionnant inventaire des guides qui définissent la bonne conduite à adopter, des actions à promouvoir, des « bons comportements », de l'isolation thermique des logements, au tri des déchets ou au mauvais usage de la voiture, ce qui donne la mesure de l'ampleur du changement à provoquer mais rendent les priorités peu lisibles. Les initiatives sont de plus en plus nombreuses, fortement relayées par la presse, et les acteurs qui les animent issus d'univers éclectiques : un service public, une association, une entreprise, des élus.

La durabilité trouve une autre voie par les théories, les principes, les doctrines urbaines, techniques et esthétiques, des concepteurs. Ainsi l'un des grands projets bordelais, l'aménagement des quais rive-gauche (concours en 1999) fait référence au paysage pour restructurer un site historique. Peu de temps avant M. Corajoud, D. Perrault dans son projet des deux rives (1994) avait déjà souligné à propos de la rive-droite l'importance de son patrimoine naturel et végétal à la base d'une conception du développement urbain. La nature et l'environnement (fleuve, coteaux, parties arborées) ne sont plus considérés comme un territoire à conquérir mais comme des composants du développement urbain. Les espaces verts sont depuis bientôt dix ans reconnus comme des espaces structurants ; tous les acteurs (communaux, communautaires) admettent que leur potentiel fut sous exploité, malgré des intentions qui dans les années 1970 préfiguraient leur pertinence (« coulées vertes »).

Les communes ont mis du temps à accepter le paysage comme créateur de lien social et de valeur : il était simplement considéré comme un décor ou comme un espace à protéger. Après une dizaine d'années de réflexion commune au sein de l'association Hauts de Garonne Développement sur leur avenir (1990-2000), la création du GPV puis la mise sur le devant de la scène « du durable » que les communes ont acquis la conviction que la rive droite peut être reconnue dans l'agglomération par une politique paysagère, dans laquelle s'inscrit le Parc des coteaux. La transition est d'autant plus remarquable que l'exclusion sociale et la ségrégation urbaine ont été les constats majeurs des trois dernières décennies.

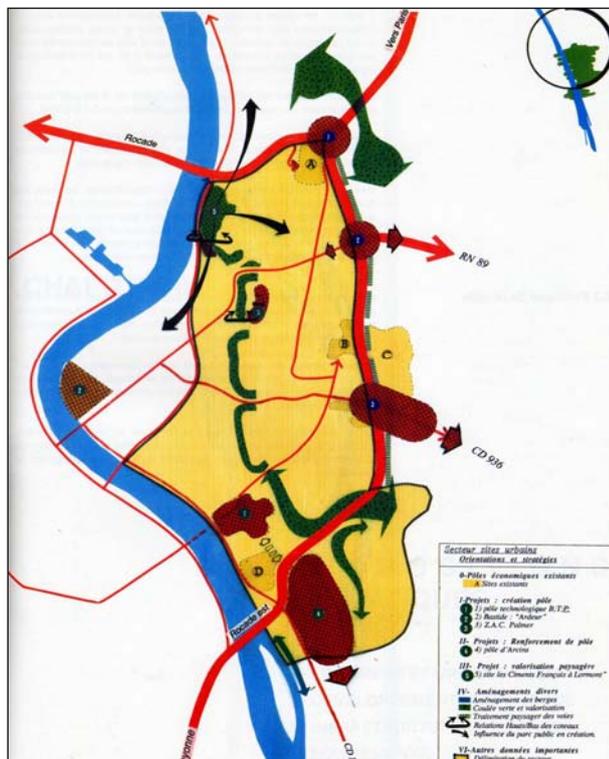
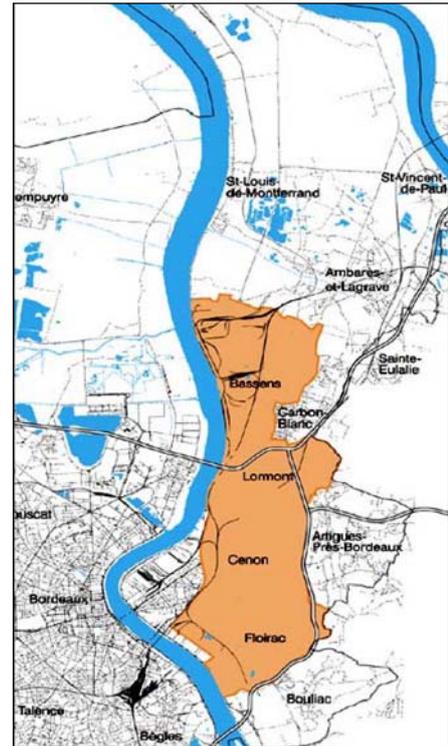
D'un projet d'habitat social à un projet territorial durable

La revitalisation du territoire

Les Hauts de Garonne ont la particularité d'être passés en 150 ans d'un lieu de villégiature de la bourgeoisie bordelaise à celui de territoire marginalisé et stigmatisé dans lequel se concentre un habitat social daté, relativement uniforme, emblématique de la production des Zones à Urbaniser en priorité (ZUP) des années 1960. Sa gestion est l'objet d'une mobilisation étendue pour le revitaliser, pour améliorer son image, pour être partie intégrante de l'agglomération.

A partir du début des années 1980, la construction d'infrastructures de transport (Rocade ; pont François Mitterrand) désenclave la ZUP, son inscription dans la politique de la ville et les contrats successifs passés entre l'Etat et les acteurs locaux conduisent à mettre en œuvre de nombreuses actions de développement social, urbain puis économique.

Si le développement des Hauts de Garonne reste en termes d'investissements financiers l'affaire de l'Etat dans un premier temps, sa revitalisation mobilise également très tôt les acteurs locaux ; une réflexion sur le développement économique, social et urbain à l'échelle locale est entamée avec la création de l'Association Hauts de Garonne Développement en 1990 et réunit 21 communes de la rive droite. Pour une partie, c'est toujours un site prioritaire des politiques de la ville pour lutter contre le l'exclusion sociale et urbaine et améliorer la vie quotidienne des habitants de ces quartiers.



1980's	Création d'infrastructures importantes (rocade, port...) qui désenclavent le territoire des Hauts de Garonne. Premiers leviers de développement
1985	Politique étatique de Développement Social des Quartiers (DSQ) sur Cenon, Floirac et Lormont
1988	Création de l'association Hauts de Garonne développement pour "travailler sur les problèmes dont le traitement nécessite une approche administrative ou intercommunale". Anime le contrat DSQ. Préfigure le travail de mise en réseau. Correspond à une nouvelle échelle dans la réflexion urbaine. 4 axes de développement privilégiés : économique (réaffectation des sites industrialo-portuaires), social (poursuite DSQ), urbain (opérations structurantes d'urbanisme), et identitaire
1992	Loi d'Orientation pour la Ville "Retrouver des programmes de référence, des lieux d'animation, de convivialité, et de rencontre, qui seront à terme des facteurs de cohésion sociale
1993	Rédaction du livre Blanc, prémices d'une stratégie commune de revalorisation du territoire. Premier fruit de la réflexion intercommunale.
1997	Création de la ZFU (zone franche urbaine ; levier économique)
1999	Création des GPV, dispositifs d'envergure lancés par le Comité Interministériel de la Ville
2000	XIIème CPER. Objectif : un développement équilibré de la ville permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes en luttant contre les processus de dévalorisation de certains territoires. 5 thèmes prioritaires d'intervention : renouvellement urbain, développement social, tranquillité publique, développement éco, insertion professionnelle
2001	Création du GPV des Hauts de Garonne, qui se substitue à l'association Hauts de Garonne
2002-2003	Elaboration du Plan directeur d'aménagement et de mise en valeur du Parc des coteaux
2005	Elaboration du Plan Guide du GPV des Hauts de Garonne par l'A'urba
2007	Candidature des villes de Bassens, Cenon, Floirac, Lormont et Sainte Eulalie au Programme Opérationnel Régional 2007-2013 des Fonds Européens de Développement Régional, sous la coupe du GIP-GPV des Hauts de Garonne

L'association Hauts de Garonne Développement est créée en 1988 pour animer une réflexion intercommunale sur le site. Elle gère les programmes nationaux pour le développement social des quartiers dans le cadre d'un contrat DSQ signé avec l'Etat et qui concerne une partie des Hauts de Garonne. On lui confie une mission de réflexion prospective à une échelle territoriale plus large que celle des programmes DSQ. Après 5 années de concertation, Hauts de Garonne Développement met à plat les prémices d'une stratégie commune de revalorisation du territoire dans son livre blanc (1993). La validation de « *l'étude préalable à l'élaboration d'un schéma directeur pour l'agglomération bordelaise rive droite* » donne naissance aux premières décisions politiques intercommunales. Les acteurs locaux s'accordent dans un premier temps sur un diagnostic du territoire, opéré en fonction des réalités économiques et géopolitiques (secteur industrialo-portuaire, secteur viticole et bocager, corridor de la rocade et sites urbains). Le caractère commun aux 21 communes de la rive droite est alors rappelé : « *souffrir d'un grave déficit d'image par rapport à la rive gauche, image de marque à la fois défavorable et floue* ». Dans un second temps sont fixés les principes de développement communs à mettre en œuvre et aller vers une politique concertée. La revitalisation du secteur des sites urbains se fera ainsi par : de grands projets spécifiques (zac des quais, Bastide, pôle d'Arcins, carrières des ciments français, zac palmer) ; l'aménagement d'infrastructures (franchissements et transports collectifs), « *l'application de politiques générales en matière de maîtrise des flux résidentiels, de meilleure qualité de l'environnement, et d'une politique de la ville plus concertée* »⁵⁶ ; « *s'appuyer sur des grandes opérations d'urbanisme pour recentrer l'urbanisation et créer des lieux forts d'identité culturelle* »¹

⁵⁶Extraits du Livre Blanc des Hauts de Garonne

Après 15 ans de politiques de développement social et urbain, dans le cadre du Programme National du Renouveau Urbain, l'Etat souhaite donner aux communes « stigmatisées » les moyens d'intervenir de manière coordonnée sur leur territoire. Les Grands Projets de Ville sont créés⁵⁷ pour recentrer l'action sur certains sites français (mobilisation financière accrue) et limiter la sectorisation des programmes (social, économique) . Les acteurs locaux en charge de l'animation des projets de développement, autrefois un statut associatif, acquièrent ainsi une dimension institutionnelle et surtout une autonomie financière en devenant un Groupement d'Intérêt Public. Les GIP sont des personnes morales de droit public dotées d'une structure de fonctionnement légère et de règles de gestion souples dont les missions sont de : développer des coopérations entre collectivités publiques et/ou des partenaires privés avec une représentation majoritaire des intérêts publics ; de poursuivre des objectifs d'intérêt commun ; de mettre en commun des moyens émanant de partenaires différents, dans un périmètre géographique défini pour une durée déterminée (avec possibilité de prorogation), avec un contrôle précis des comptes. Le GIP du GPV des Hauts de Garonne prend donc en 2001 le relais de l'association des Hauts de Garonne Développement, et se lance dans un projet global à l'échelle des quatre communes de son périmètre. Un véritable système d'orchestration du développement territorial se met en place ainsi.

La requalification du territoire orchestrée par le GPV

La requalification des Hauts de Garonne est aujourd'hui au cœur des préoccupations des institutions et des autres acteurs locaux ; en effet c'est devenu un enjeu affiché des stratégies politiques menées à différentes échelles (quartier, communes, agglomération). C'est le cas à l'échelle de l'agglomération, pour la CUB et de l'aire urbaine pour le SYSDAU : agir dans le sens d'un rééquilibrage de l'agglomération, en recentrant le développement sur la ville centre et sur des centralités secondaires ; une stratégie d'agglomération⁵⁸ qui montre la place clé des Hauts de Garonne en cœur d'agglomération. C'est le cas aussi à l'échelle intercommunale pour stopper le processus de déqualification du territoire et initier des dynamiques positives. Le travail des « animateurs locaux », l'association puis le GIP, n'est pas étranger à la nouvelle place occupée par les Hauts de Garonne dans la pensée urbanistique et les politiques bordelaises. La multiplication des engagements et des partenariats, traduits sous diverses formes (réglementaire, programmatique, voire fiscale⁵⁹) une vraie dynamique locale. Le GIP, « organe animateur du développement », initie un cercle vertueux de développement, fonction préfigurée par la procédure : « *Les GPV sont conçus pour enclencher un cercle vertueux : la transformation des quartiers doit leur rendre une image positive dans la ville et accélérer en retour leur transformation par l'attraction de ressources (groupes sociaux intégrés, investissements publics et privés) qui s'en détournent jusqu'ici.* »⁶⁰ Le GPV des Hauts de Garonne se distingue de précédents dispositifs dans la mesure où il incite à une approche nouvelle du développement local en intégrant le durable dans son organisation, ses compétences, ses modes de faire, et ses modes d'action. Il est ainsi fixé des méthodes de travail, pas forcément neuves dans l'action publique, qui donne une priorité à la transversalité, au partenariat, à la collaboration élargie, à la mise en réseau. Il est aussi identifié des principes d'action : priorité aux actions innovantes, combinaison d'une vision à long terme et un traitement à court terme des situations d'urgence. La concertation est aussi prônée comme une des clés d'un projet de territoire durable, mais elle ne se traduit pas formellement dans les méthodes de travail ni dans les principes d'action du GPV. Cette dimension est déléguée à l'échelon communal y compris pour des projets communautaires : appliquer les dispositifs

⁵⁷ 50 GPV sont décrétés par le Comité Interministériel de la Ville.

⁵⁸ Notamment le Programme Local de l'Habitat validé en 2001 et le Plan Local d'Urbanisme validé en 2006.

⁵⁹ Dispositif d'incitation fiscale mis en place pour inciter à l'installation d'entreprises sur ce territoire par le biais des zones franches urbaines.

⁶⁰ Extrait de Le traitement préférentiel des quartiers pauvres - Les Grands Projets de Ville au miroir de l'expérience américaine des Empowerment Zones, Thomas Kirsbaum.

de concertation à des projets géographiquement ciblés / localisés, opérations de renouvellement urbain notamment.

Il apparaît ainsi clairement que, depuis leurs débuts, les GPV se distinguent des structures politico-administratives et techniques « anciennes » qui cherchent à intégrer le développement durable en optimisant leurs performances, plutôt que d'engager la révolution intellectuelle qu'il porte.

Conçu comme un outil de coordination et de stimulation du projet de la rive droite, le GPV prend officiellement les rênes de la maîtrise d'ouvrage du « projet urbain, économique et social »⁶¹ avec la signature de la convention territoriale 2001-2006 multipartenariale tant du point de vue territorial qu'institutionnel. Le GIP devient chef de file du projet de requalification des Hauts de Garonne sur le plan opérationnel, avec le lancement du programme de rénovation urbaine de l'Agence Nationale de Rénovation urbaine à partir de 2002, il reste significatif de l'action de l'Etat.

Le GPV a fait le pari du renversement d'image et de son désenclavement. Au terme de plus de dix années de réflexions menées pour élaborer un projet de territoire partagé, la richesse « des ressources identitaires » est soulignée. Deux potentiels singuliers sont mis en exergue : des paysages riches et divers, des espaces verts structurants (la coulée verte des coteaux, ses parcs attenants) ; une dynamique associative source de diversité culturelle. La stratégie se matérialise dans ce sens avec d'une part un concept / projet de Parc des coteaux et d'autre part l'organisation d'un réseau d'actions, de lieux et d'acteurs pour le développement culturel. Des ressources identitaires qui, tous les acteurs en ont conscience, sont plus larges et plus porteuses que la seule référence au quartier.

Dispositifs d'évaluation

L'évaluation est un principe sur lequel les maîtres d'ouvrage font souvent l'impasse, par manque de considération pour cette étape du processus, ou simplement par peur de mettre en exergue les (mauvais) résultats. Tous les acteurs du projet ne sont pas sensibles au fait que l'évaluation doit s'imposer à toute démarche « responsable ». Au regard des enjeux de la rénovation urbaine des Hauts de Garonne, les partenaires du GPV ont pris soin de mettre en place les outils nécessaires à une évaluation de son travail et au suivi des objectifs. Le fait que le GIP soit un dispositif de mission n'y est certainement pas étranger, il lui faut justifier son action, ses efforts. Le GPV s'est doté de plusieurs dispositifs de suivi et d'évaluation, qui s'avèrent être également le plus souvent des démarches managériales.

Le pilotage par les résultats est affiché comme un outil précieux d'aide à la décision, le pilotage par les résultats est institué en 2006 avec la mise au point d'un référentiel⁶². Dans ce document sont fixés successivement : les objectifs stratégiques poursuivis ; les objectifs de résultats recherchés (selon les effets prioritaires attendus) ; les critères de réussite et les indicateurs de mesure associés. Axé sur les trois domaines (l'habitat, la culture et l'éducation), ce document a été conçu de manière à permettre une analyse quantitative et qualitative de l'avancement du projet de rénovation urbaine, et ceci au regard des effets produits et de la pertinence des actions et des réalisations engagées.

En 2004, l'observatoire du relogement et de l'habitat est conçu pour suivre le relogement des 2290 familles concernées par le projet de rénovation urbaine, en complément des évaluations propres à chaque bailleur social. Au-delà du suivi global et statistique qui permet d'avoir un retour sur la qualité des dispositifs locaux d'accompagnement au

⁶¹ Extrait de la Convention territoriale 2001-2006 signée le 15 Janvier 2001.

⁶² GIP-GPV Les Hauts de Garonne, Projet de rénovation urbaine, Pilotage par les résultats, Habitat, culture et éducation. Référentiel et état zéro, Septembre 2006, Algoé Consultants.

relogement, les partenaires s'accordent sur le fait que l'observatoire est le « lieu de débats et du partage/rappel des stratégies »⁶³. La réalisation d'études qualitatives complémentaires est envisagée.

Volontairement extérieur au GPV et aux instances opérationnelles, l'observatoire territorial des « données urbaines des Hauts de Garonne » est confié en 2003 à l'agence d'urbanisme de l'agglomération (l'A'urba). Les analyses quantitatives effectuées visent à apprécier globalement la portée et les dynamiques du GPV et des projets de renouvellement urbain. Les objectifs de cette instance d'évaluation ont été redéfinis récemment à l'occasion de la réflexion pour l'appel à projet du FEDER (financements européens), de manière à s'inscrire dans une démarche managériale. L'observatoire est amené à remplir deux missions : une de connaissance du territoire pour redéfinir des problématiques spécifiques à l'action publique ; être une force de proposition et préconiser des ajustements

Projet urbain, projet de territoire

En mettant au point un projet urbain spécifique aux Hauts de Garonne (document cadre adopté en 2001, élaboré sous la maîtrise d'ouvrage du GIP), le GPV définit clairement un des trois volets de son projet de territoire⁶⁴. Dans un même temps, cette démarche a permis de poser ainsi une des premières pierres du projet urbain communautaire que la CUB s'apprête à renouveler dans son ensemble avec la révision du POS en PLU.

Il s'opère une mise en cohérence ascendante des projets de territoire. La stratégie politique et le projet du GPV sont si matures que sur certains aspects ils se sont imposés au projet d'agglomération : les prises de position intercommunales arrêtées dans le cadre du GPV sont intégrées au niveau communautaire dans le PLU approuvé 5 ans plus tard par la communauté urbaine.

Le projet urbain des Hauts de Garonne est ainsi entériné. A travers ce document d'urbanisme, l'ambition forte des membres du GPV est partagée par les 27 communes de la CUB. Il s'appuie sur une armature originale composée du tramway, du parc des coteaux, du pôle multimodal de Pont Rouge, et d'importants équipements de services publics d'agglomération. Les orientations affichées par le GPV ont influé sur les orientations communautaires, et « *les positions communautaires intègrent les positions locales* ». L'expérience du PLU face au projet urbain du GPV et au Parc des coteaux témoigne du mode d'articulation existant entre la stratégie intercommunale et le projet d'agglomération. Mais cela ne reste t'il pas davantage une relation de compatibilité qu'une relation de cohérence ?

L'appel à projet du FEDER (2007-2013), un nouvel élan pour le Hauts de Garonne

Le GPV inscrit son action dans la stratégie de cohésion prônée par l'Union Européenne, associer compétitivité et solidarité, « raccrocher les wagons » (les territoires en difficulté) « aux locomotives » (les zones riches),. Le GIP s'est employé depuis ses débuts à articuler les fonds européens aux actions de développement social et urbain engagées sur les Hauts de Garonne. Dès la première participation au premier programme FEDER⁶⁵, des répercussions directes de diverses natures sont perceptibles. Outre l'élargissement du panel de partenaires institutionnels-financeurs et une hausse des moyens financiers affectés à certaines actions, les apports méthodologiques des participations FEDER sont visibles dès la première participation du GPV aux programmes européens, au début du dispositif intercommunal.

⁶³Extrait du Compte rendu de l'observatoire du relogement, Troisième trimestre 2006, GPV des Hauts de Garonne sur son site.

⁶⁴ Les deux autres volets étant communément le volet social et le volet économique.

⁶⁵Fond Européen de Développement Régional. Son objectif est de contribuer à la correction des déséquilibres régionaux en participant au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement, et à la reconversion économique des zones en difficulté structurelle.

Inscrire sa démarche dans une politique structurelle européenne, c'est, pour le porteur de projet, adhérer à un concept et cela impose de s'adapter, d'évoluer tant sur le plan organisationnel que méthodologique. Les GPV sont conçus en 2001 en cohérence avec une nouvelle philosophie du développement territorial (approche intégrée) et avec les méthodes et principes de la Commission Européenne (en terme de fonctionnement, de management du projet de territoire et de gestion des fonds de l'Union). Le GIP adhère à une telle démarche en reprenant les grands principes que définit l'union européenne pour concourir à l'appel à projets FEDER. La démarche doit être :

- Ascendante : l'objectif est de privilégier la définition des priorités de développement et leurs mises en oeuvre à partir du niveau de décision local, en tenant compte des capacités endogènes et des ressources (matérielles et immatérielles) du territoire. C'est donc une politique de proximité en accord la politique des Fonds structurels⁶⁶.
- Partenariale : la méthode consiste à associer les multiples pouvoirs aux processus de gestion et d'exécution des programmes. Ces partenariats se matérialisent par l'élaboration de « documents de partage » : conventions, chartes et contrats.
- Programmatique : la méthode appliquée pour le volet opérationnel de la rénovation urbaine (la convention ANRU impose la mise en place d'un dispositif programmatique et d'un management de projet précis), s'étend au reste du projet de territoire. La conséquence est de mieux maîtrisée la coordination des actions.
- Évaluative : cette dimension est au coeur de la démarche du GPV. Elle se concrétise par des diagnostics, par la mise en place de dispositifs spécifiquement dévolus à l'évaluation, par des actions internes aux programmes et projets pour procéder à des réajustements, et enfin une évaluation a posteriori.

Fort de son expérience de coordination des actions et dispositifs, de gestion des fonds⁶⁷, et d'articulation des actions de développement social et urbain aux fonds européens, le GPV a répondu à l'appel à projet régional du FEDER lancé en 2006, pour inscrire ses actions à venir dans le programme opérationnel régional FEDER 2007-2013⁶⁸. Ces fonds européens relaient des financements nationaux, ils s'avèrent à ce titre providentiels dans une période où les engagements financiers de l'Etat sont de plus en plus resserrés et sélectifs. Le niveau de professionnalisme atteint par le GPV est tel, qu'il est reconnu par ses partenaires. D'autres collectivités sont amenées à profiter de son savoir faire, de ses qualités d'ingénierie de projet dans le cadre du prochain programme opérationnel aquitain. La commune de Sainte Eulalie qui ne fait pas partie du périmètre GPV, a pu par exemple s'associer à la candidature des communes du GPV pour le programme opérationnel Régional 2007-2013 du FEDER. Le GPV devient le chef de file de 5 communes au lieu de 4 pour l'occasion.

Répondre à l'appel à projet lancé dans le cadre du Programme Opérationnel Aquitain apporte au projet avant même son financement. La rédaction de la réponse est une opportunité pour les partenaires du GPV de renouveler le projet; de réaffirmer, voire de redéfinir les orientations et de réviser le programme d'actions croisées, avec cette fois-ci un angle d'approche commun affiché : le développement durable. Ainsi, dans des domaines où les ambitions et les orientations avaient été timides initialement, les réflexions sont poussées, l'ambition réaffirmée. C'est le cas de l'axe stratégique de développement économique et d'emploi qui prend une place prépondérante du volet opérationnel ; sur les 150 opérations « qui s'inscrivent dans la logique directe du projet de territoire », 45 ont trait à cet axe (28 fiches actions relatives au soutien au développement économique sont présentées, 17 actions relatives à l'accueil de nouvelles activités). C'est aussi l'occasion de soumettre à des financements des actions dans des secteurs innovants, « d'aller sur de nouveaux domaines », comme le permet la majorité des programmes européens (concertation, sensibilisation du public).

⁶⁶ Le management territorial dans l'Union Européenne, M. Quevit.

⁶⁷ La complexité et les lourdeurs de gestion des programmes européens requièrent une compétence certaine.

⁶⁸ Les Régions bénéficient de programmes régionaux déconcentrés sous l'autorité du Préfet de Région, et mettent en place des Programmes Opérationnels dits d'initiative communautaire dont l'objectif est de répondre de manière transversale à des priorités thématiques spécifiques

La coulée verte des coteaux de la Garonne

S'il y a trente ans, les espaces verts étaient déjà qualifiés de structurants (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme et Plan d'Occupation des Sols de 1976) pour l'agglomération avec le concept de coulée verte, et si l'enjeu de protection se faisait déjà sentir avec la mise en place de dispositifs de protection (Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique), ce n'est que depuis le début des années 2000 que ces espaces tendent à être véritablement intégrés dans les stratégies urbaines de l'agglomération et dans les projets de territoire plus locaux, « intra-agglomération », comme celui de la rive droite.

Les espaces verts recouvrent désormais les dimensions paysagères, sociales et économiques, au point qu'ils peuvent être reconnus comme des espaces fédérateurs, catalyseurs d'identité locale, qu'ils participent à part entière à la dynamique urbaine. Les changements stratégiques globaux conduisent les acteurs à revoir leurs perceptions tant des enjeux d'aménagement que des leviers de développement. Le recentrage de l'agglomération à l'intérieur de la rocade justifie la préservation d'éléments qui participent à la qualité du cadre de vie. La prise de conscience est générale : la valorisation du patrimoine vert est un moyen d'accompagner le changement d'image de lieux stigmatisés, d'améliorer les conditions de vie des habitants des Hauts de Garonne, et ainsi de concourir au rééquilibrage urbain, social et économique de l'agglomération.

Les positions affichées successivement dans les documents d'urbanisme (Schéma directeur, stratégie de la plaine de Garonne, projet urbain des Hauts de Garonne) et dans les documents stratégiques montrent que les projets engagés (équipements, aménagement de parcs) se préoccupent davantage des espaces verts.

En reconstituer la genèse révèle les glissements de stratégies qui croisent logique communautaire (CUB) et logique intercommunale. Nous voyons alors le cheminement réalisé sur une trentaine d'années dans les esprits et dans les stratégies politiques jusqu'à la mise au cœur du patrimoine vert dans des projets de grande envergure. La coulée verte des coteaux témoigne d'un renversement d'approche et de l'élévation de cette ressource au rang de levier.

Espaces verts et politiques urbaines dans l'agglomération

En 1976, l'étude sur « les coulées vertes dans le SDAU et les POS » est menée par l'Agence d'urbanisme pour le compte de la CUB et du SYSDAU dans l'objectif de « *repositionner l'intérêt des coulées vertes dans le contexte de la croissance urbaine* ». En effet, dans la perspective de la révision des POS (procédure requise par l'élaboration du SDAU pour que les documents soient compatibles), la sauvegarde et la protection des zones naturelles dans le tissu urbain est une position partagée et s'impose. Pour la coulée verte des coteaux, l'enjeu de conservation est souligné. Sous le terme de coulée verte, le patrimoine vert est considéré comme un tout ; les espaces naturels (voire sauvages) protégés sont associés aux équipements de loisirs, de sports, aux parcs publics y compris en intégrant les terrains de sport de Bassens – Lormont - Floirac, l'observatoire de Floirac, le centre de plein air de Floirac appelé domaine de la Burthe, les sites classés et inscrits de Floirac et de Bouliac.

Dans le SDAU de 1980, au moment d'une forte croissance urbaine, les espaces naturels des coteaux font partie des « *zones naturelles majeures* » de l'agglomération. Il est souligné l'enjeu de sauvegarder la « *coulée verte* » pour son intérêt paysager : « *Les coteaux présentent dans le paysage urbain une image à sauvegarder* ». Le SDAU en ignore les valeurs d'usage et les représentations dont ils sont l'objet. Parmi les sept coulées vertes définies dans le précédent schéma directeur, celle des coteaux avec Bordeaux-Nord est une des deux de l'agglomération préservée. Le facteur géographique et morphologique semble prépondérant dans le choix alors leur mode de valorisation et de gestion est secondaire. Les dispositifs réglementaires mis en place dans le cadre (et dans le sens) du SDAU montrent des politiques communales diversifiées/disparates selon

l'intérêt qu'elles portent à ces espaces et l'interprétation qu'elles font des orientations du SDAU : politiques de protection à travers le zonage en EBC et/ou en ND ou en NC qui correspondent à la reconnaissance de l'intérêt floristique de ces espaces⁶⁹ ; exploitation de ce foncier en zonant en NA au POS (grignotage des espaces naturels et agricoles par des opérations d'habitat pavillonnaire notamment entre 1980 et 2000). Une protection durable n'est pas encore envisagée ; la maîtrise foncière et l'appropriation par les pratiques et les usages des habitants de tels espaces restent éludées à l'époque.

En 1992, le Plan Vert est réalisé dans l'objectif d'identifier clairement les espaces verts ou plantés à vocation d'équipements. Sont distingués deux types d'équipements (espaces verts ou plantés) intégrés au « *Capital écologique naturel* », selon leur vocation : des espaces de loisirs et de sports d'intérêt local ; des espaces représentatifs de l'histoire ou de la qualité géographique de la rive droite (intérêt intercommunal)

Le plan vert, à propos de la 7^{ème} coulée verte, fait un constat positif : elle est la continuité paysagère de l'agglomération qui a le mieux résisté au développement urbain. Sa situation est plus favorable que ce que le SDAU avait prévu grâce à sa situation géographique et au grand parcellaire. L'agence d'urbanisme, qui participait aussi à l'élaboration du POS, avançait l'idée que la coulée verte des coteaux pourrait répondre à la notion d'espace public à l'échelle de l'agglomération. L'idée de Parc des coteaux commence à prendre forme.

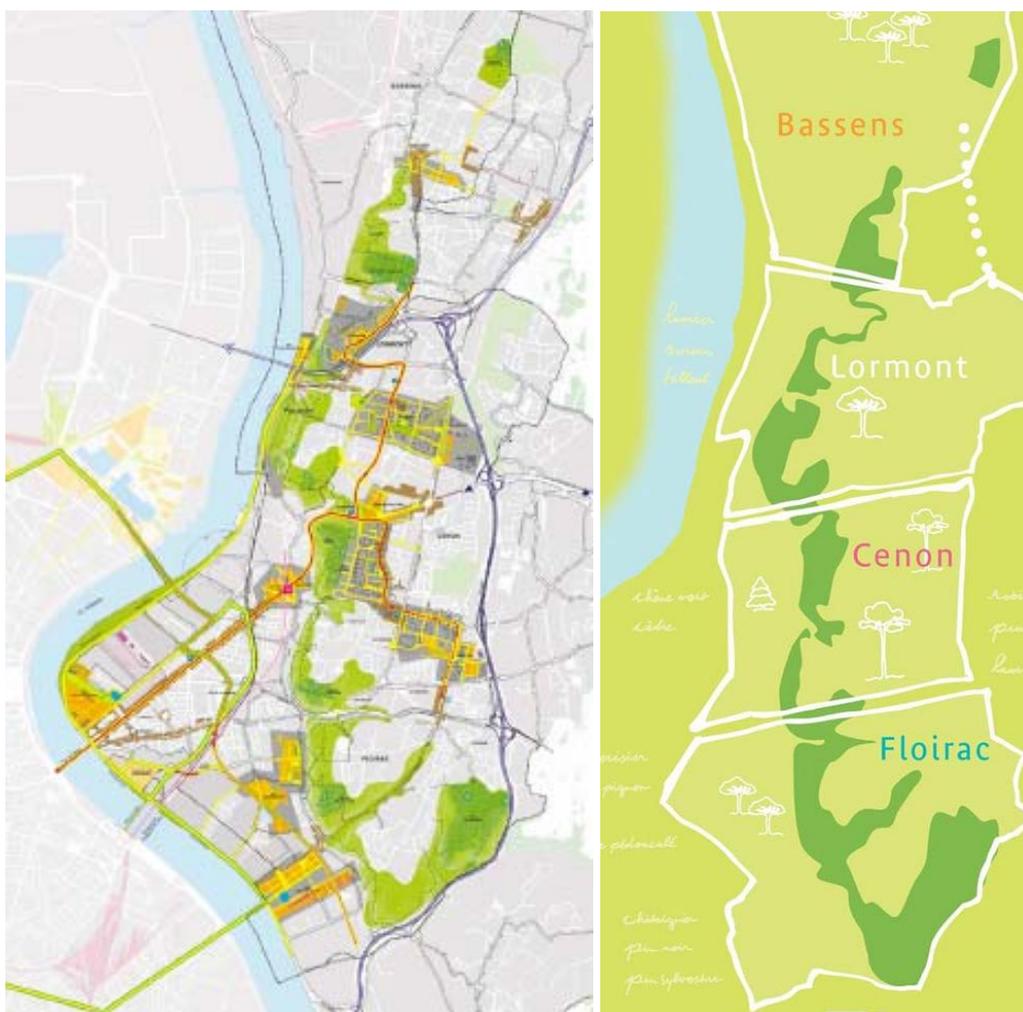
Le début des années 2000 marque un tournant dans la conception de la relation ville/nature, ville/espaces verts. La valorisation des espaces verts devient un axe méthodologique des projets urbains, quelle que soit l'échelle à laquelle ils sont définis. L'orientation est d'autant plus forte lorsque les territoires sont « *en manque d'intégration et de considération* » comme la rive droite de l'agglomération. Avec l'engagement en 2001 d'un projet de territoire local cette fois-ci transversal (création d'une intercommunalité de projet le GPV des Hauts de Garonne) et l'affirmation d'une nouvelle place dans le jeu d'agglomération pour la rive droite, s'opère un double renversement des conceptions : la rive-droite constitue finalement un vaste potentiel pour le recentrage de l'agglomération (densification, renouvellement urbain) ; le paysage est un levier pour la requalification du territoire.

Avec l'avènement du développement territorial urbain, formalisé dans la législation, les dispositifs et les outils, deux défis essentiels sont relevés à l'échelle de l'agglomération : maîtriser l'urbanisation et gérer de manière plus économe l'espace ; sauvegarder les grandes structures paysagères et viticoles et mettre en valeur les espaces naturels. Des enjeux importants pour la métropole bordelaise qui cherche à asseoir son attractivité sur la qualité de son cadre de vie et de son environnement. La définition d'une véritable politique en matière de paysage et d'environnement (et de loisirs) s'impose.

Les relations entre l'urbain et les composantes paysagères et naturelles du territoire (vigne, réseau fluvial, zones humides et espaces naturels) deviennent un enjeu de taille. Un dialogue qui doit prendre forme dans une trame « d'espaces verts à forte valeur collective ». Sa vocation est d'organiser le paysage urbain, de devenir la structure de l'urbanisation future. Dans le cas de la rive droite par exemple, c'est la fonction dévolue aux coteaux. Le concept de parc urbain en est un autre produit. Les espaces naturels urbains majeurs ont acquis de la force depuis que la qualité du cadre est l'égal d'autres (attractivité résidentielle et économique). C'est une externalité forte pour attirer investisseurs et assurer une mixité sociale.

Dans le même temps, il faut « *faire en sorte que la rive droite soit reconnue et intégrée dans la vie de l'agglomération* », volonté exprimée par la mise en cohérence du schéma territorial piloté par le SYSDAU, des orientations nationales engagées sur les Hauts de Garonne depuis 10 ans et de la stratégie intercommunale naissante.

69 Entre temps, à l'occasion des inventaires des Zones Naturelles d'Intérêt Floristique et Faunistique (1984 et 1987), l'intérêt floristique, et dans certains cas écologique, des espaces naturels des coteaux est reconnu (4 ZNIEFF sont délimitées sur les communes de Lormont, Cenon et de Floirac, soit 190 ha).



Le grand paysage vient au secours du cadre de vie et s'installe comme une nouvelle priorité. La révision de la destination générale des sols, est l'occasion, pour les communes membres du SYSDAU, de réaffirmer l'importance accordée aux espaces naturels de l'agglomération. Les espaces qu'ils appelaient seize années auparavant « zones naturelles majeures » ou « coulées vertes », reconnues alors pour être le patrimoine écologique et paysager de l'agglomération, sont désormais appelés les « éléments de la charpente paysagère » de l'aire métropolitaine. Le fil des coteaux et les espaces naturels urbains adjacents en font partie.

Le concept de charpente paysagère⁷⁰ en explicite le rôle fondamental : ce ne sont plus des espaces à éventuellement protéger, des reliquats de l'urbanisation qu'il faut aménager mais des espaces pour fabriquer la ville.

Le schéma directeur ne semble pas pourtant servir encore une ambition suffisamment forte pour assurer la pérennité des espaces naturels urbains. Les orientations définies sont soumises à différentes interprétations, ce qui n'est pas sans effets sur les sites. De plus, le site n'est toujours pas appréhendé dans une logique de projet et dans le cadre d'une stratégie commune. La fermeture progressive du pied des coteaux par un front bâti en est l'exemple. Le document de planification souligne la valeur des coteaux qui constituent une des rares « grandes continuités paysagères » boisées au cœur de l'agglomération. Mais il n'affirme pas qu'ils sont des éléments clés de la stratégie globale de la rive droite.

⁷⁰ La charpente paysagère de l'aire métropolitaine bordelaise est constituée des paysages viticoles, de la vallée de la Garonne, des fils de l'eau des ruisseaux, des fils des coteaux, des espaces naturels urbains.

En 2006, le PLU communautaire affine la stratégie d'aménagement esquissée dans le schéma directeur. Par les orientations d'aménagement, le zonage, les règlements, il fixe notamment les modalités de la protection et de valorisation du territoire. La coulée verte des coteaux est, dès le diagnostic, un « *ensemble naturel et patrimonial de grande qualité* » à remettre en valeur : ainsi, « *par ses dimensions, sa situation géographique centrale et son potentiel paysager, il constitue un équipement vert à l'échelle de la communauté urbaine dont l'aménagement et la valorisation est indispensable à la mise en place d'une trame verte d'agglomération.* ». C'est un élément clé de la politique paysagère et de loisirs des parcs urbains qui se dessine, « *Redonner un cadre de vie de qualité aux habitants et une image positive de la rive droite dans l'imaginaire collectif.* ». La CUB adopte la position défendue localement à l'égard des espaces naturels et verts des coteaux, elle relaye la stratégie exprimée à l'échelle des Hauts de Garonne et reprend les orientations définies à l'échelle du GPV dans le cadre du Projet urbain (validé par les partenaires 5 ans plus tôt) et dans le cadre du plan guide du parc (validé en 2003). Le PADD et les schémas d'orientations d'aménagement spécifiques à chaque site de projet reprennent ce qui avait été défini et validé à une échelle spatiale plus fine. Les principes de traitement des espaces publics, des liaisons, et de traitement des espaces naturels, définis dans le plan guide acquièrent une valeur juridique.

La coulée verte des coteaux devient un des sites de projets de l'agglomération, parmi d'autres parcs urbains. On lui reconnaît un rôle majeur pour la rive droite, qualifiée de « *support emblématique d'une démarche de transformation et de valorisation de secteurs urbains aujourd'hui défavorisés* ». La démarche entreprise par le GPV est ainsi relayée et inscrite officiellement parmi les projets communautaires. C'est un acte doublement favorable pour sa concrétisation : cela permet aux communes de GPV d'impliquer davantage la CUB dans le portage et le financement ; cela « scelle » l'engagement des quatre communes. Le risque de désengagement, au fil des changements politiques, est bordé.

Objectifs arrêtés par la CUB concernant le site de projet du Parc des Coteaux : Extrait du PLU de la CUB – Juillet 2006

- *Restructurer, réaménager, et valoriser chacun des sites constituant le parc des Coteaux en fonction du Plan Directeur d'Aménagement et de mise en valeur.*
- *Aménager les liaisons nord/sud entre chaque parc constituant le Parc des Coteaux, afin de proposer une promenade piétonne et cyclable homogène et continue tout le long du coteau.*
- *Aménager les liaisons physiques et visuelles est/ouest, sous formes de belvédères et de cheminements piétons et cyclistes, afin de relier les quartiers hauts et les quartiers bas et relier le coteau au fleuve.*
- *Restaurer, réhabiliter, pérenniser et sécuriser le patrimoine végétal.*
- *Favoriser le repérage et la lisibilité d'ensemble du parc à toutes les échelles du territoire par l'implantation de « structures signales » et par l'utilisation d'un vocabulaire commun, défini par le Plan Directeur d'Aménagement et de mise en valeur du Parc des Coteaux.*

Les changements relevés font apparaître un renforcement de l'enjeu « patrimoine vert » dans la planification et la fabrication des espaces bâtis : « coupure verte »⁷¹ devient « coulée verte » pour l'agglomération bordelaise, puis « charpente paysagère ». Une évolution qui accentue un rôle au fil des démarches de planification et des analyses territoriales.

Certes qualifiés de structurants pour l'agglomération, ils traduisaient une approche abstraite des espaces naturels faute d'en considérer les pratiques et usages. La majorité des coulées vertes fut grignotée, victimes de l'urbanisation. Dès lors que les espaces verts sont associés aux espaces publics, que leur fonction est appréhendée à l'échelle

⁷¹ Une directive de l'administration centrale avait à l'époque créé le concept de « coupures vertes » afin de répondre à la nécessité de disposer d'espaces naturels de discontinuité constituant des espaces structurants.

l'agglomération, que la société et le politique en reconnaissent l'importance, ils acquièrent un vrai statut, se transforment en levier de développement ou deviennent des emblèmes.

Espaces verts et Hauts de Garonne

En 1993, le livre blanc des Hauts de Garonne souligne pour la première fois l'enjeu de la maîtrise foncière lié à la préservation et à la mise en valeur, de terrains, « *sur les coteaux des Hauts de Garonne, un chapelet de terrains à Bassens, Lormont, Cenon, Floirac et Bouliac dont la maîtrise totale ou partielle permettrait d'assurer la continuité fonctionnelle d'espaces verts majeurs d'agglomération.* ». De la même manière que pour le plan vert de l'agglomération (1992), il est réalisé une analyse globale du potentiel environnemental et sports et loisirs. Cependant les espaces de la coulée verte restent distingués les uns des autres en fonction de leur usage (parc, équipement sportif), de leur état (naturel ou aménagé). La *coulée verte des coteaux* fait partie des espaces verts majeurs au même titre que la plaine des sports de Cantefrane, des Parcs urbains du Château Beauval à Bassens et de la vallée du Gua, et de la plaine de loisirs La Blanche. Il n'est pas encore l'heure de concrétiser des ambitions intercommunales sur ce point. De plus, le rôle des espaces diversifiés de la coulée verte reste minime dans le diagnostic. Aussi étonnant que cela puisse paraître, l'analyse du patrimoine naturel ne fait pas mention des espaces naturels et verts des coteaux parmi les éléments incontournables des Hauts de Garonne.

En 2001, le diagnostic réalisé par le GPV note que la coulée verte des coteaux est un potentiel sous exploité, et qu'elle pourrait rapidement devenir un axe stratégique. Le projet urbain des Hauts de Garonne entérine cette orientation qui repose sur « *une approche transversale de la complexité de la ville contemporaine nécessite la prise en compte de l'articulation des différents éléments du système urbain et de leurs relations.* »⁷². Le GPV et l'agence d'urbanisme font de la coulée verte des coteaux un ensemble « *d'espaces naturels emblématiques* ». Elle est une « *infrastructure verte* » et l'un des 12 projets d'armature urbaine, les 11 autres étant des projets de rénovation urbaine : « *A l'échelle du territoire des Hauts de Garonne, le projet global d'aménagement et de développement durable se fonde sur (...) un maillage permettant la création de liaisons diversifiées et d'interrelations entre les secteurs urbanisés et les espaces naturels emblématiques des Hauts de Garonne (...)* ». Fondamentalement, la valorisation de la coulée verte répond à un enjeu identitaire et culturel : « *Un atout majeur et encore insuffisamment exploité caractérise la Rive Droite : la diversité et la richesse de ses paysages. Son histoire urbaine récente a permis la sauvegarde de vastes ensembles paysagers de grande qualité, qui permettent d'envisager un traitement qualitatif du territoire, facteur essentiel de la modification de son image. De même, l'interaction entre cultures « locales » et richesse de la culture institutionnelle permettra de promouvoir une politique ambitieuse de niveau d'agglomération.* » Extrait du dossier de candidature au FEDER – 2007.

D'une composante paysagère au Parc des coteaux

Si l'ensemble des communes a conscience du potentiel récréatif que représentent les espaces naturels des coteaux dès les années 1980-90 (aménagement de parcs et construction d'équipements), tous les acteurs ont distingué pendant longtemps les coteaux boisés des parcs publics et équipements attenants. Les perspectives de valorisation de la coulée verte se limitaient alors à l'aménagement d'espaces de loisirs et de sport.

⁷²Extrait de L'écourbanisme face aux espaces non bâtis : l'enjeu de la mixité, M.Banzo et E. Valette, in Urbia, Les cahiers du développement urbain durable, Ecoquartiers et urbanisme durable, Juin 2007, Observatoire Universitaire de la ville et du développement durable

Les initiatives engagées par les communes⁷³ sont dispersées et aux moyens limités. Le rapport réalisé en 2002 pour le compte du GPV sur les pratiques de sports et de loisirs est éloquent et note « *le manque d'accessibilité et de lisibilité pédestre, cycliste et routière des espaces verts, ainsi que l'éloignement de ces derniers des grands ensembles de logements sociaux.* ». Il apparaît alors que « *qu'établir une cohérence paysagère et valoriser les animations et parcours sportifs dans les espaces verts des Hauts de Garonne reste un axe prioritaire à développer.* ».

Au fur à mesure qu'une stratégie intercommunale s'affine et se consolide (livre blanc, projet urbain, GPV, plan directeur du Parc des Coteaux), les espaces verts des coteaux deviennent des lieux attractifs clés, et des éléments de renouveau de la rive droite. Les communes finissent par accepter qu'aujourd'hui « *on peut prendre le paysage non pas comme alibi, mais comme vecteur pour quelque chose de mieux (...) on fera du lien social et de l'intégration grâce à de petites actions (...) autour du fil paysager* ». L'idée que la coulée verte est un moyen d'asseoir la transformation et la valorisation de secteurs urbains défavorisés est récente, mais elle prend forme avec la naissance du parc des coteaux.

Le GPV, fort de sa capacité opérationnelle va diffuser le concept de parc des coteaux, instrument majeur du projet de territoire. Son mode de fonctionnement et ses méthodes d'animation et d'organisation (esprit d'intercommunalité, approche transversale, mutualisation des ressources) assurent une meilleure exploitation de ce potentiel et des perspectives d'action à plus ou moins long terme. Il concentre des moyens financiers et réglementaires importants dont les communes ne disposent pas. Les communes ont conscience que conduire l'aménagement de la coulée verte des coteaux sous l'autorité du GPV accroît les chances d'implication financière d'autres partenaires (Conseil général, CUB, Etat, Europe).

Le parc des coteaux, instrument stratégique

Le concept de parc des coteaux émerge naturellement dans l'esprit des stratèges des Hauts de Garonne, au croisement de la valorisation de la coulée verte qu'ils souhaitent engager, et de la genèse d'un système de parcs d'agglomération pour une meilleure qualité du cadre de vie⁷⁴. Le projet de parc donne une affectation claire et précise à ces espaces, en démontrant son intérêt public. Mais il a aussi la vocation à devenir un « support emblématique de la politique intercommunale », différent des actions de rénovation urbaine, et dont la portée sera bien plus large tant au niveau spatial que mental et temporel.

Le Parc intercommunal des coteaux répond parfaitement à la majorité des orientations stratégiques du GPV⁷⁵. Il participe au renversement d'image de la rive droite, en y associant une nouvelle représentation au territoire et il renforce le lien identitaire des Hauts de Garonne, et plus la Rive droite ; il symbolise « *l'esprit des lieux. Ici qualifié par la présence de la nature, des coteaux et du fleuve. On reviendra plus loin sur ces éléments structurants, la question ici étant leur capacité à fonder de nouvelles représentations collectives* ». Enfin, il peut générer une attractivité résidentielle changeant la vocation des Hauts de Garonne.

Dans un système où les compétences sont partagées entre les collectivités, où le foncier est morcelé entre les partenaires et d'autres acteurs déconnectés du GIP (les propriétaires privés), la première étape consiste à établir un cadre de référence pour les interventions communales sur le futur Parc des coteaux. Il devient une des feuilles de route du projet de développement du GPV et de la rive droite.

73 Depuis les années 1990, la majorité des communes des Hauts de Garonne envisageait individuellement la valorisation des espaces naturels des coteaux en y installant des équipements communaux, ou en envisageant l'aménagement de parcs par exemple.

74 Position développée dans le Schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise, approuvé en 2000.

75 Ces orientations sont fixées dans le projet d'aménagement et de développement du territoire des Hauts de Garonne formalisé en 2007 à l'occasion de la réponse à l'appel à projet FEDER.

Un plan directeur d'aménagement et de mise en valeur a été réalisé par l'équipe dirigée par l'Atelier J.P. Clarac en 2002-2003. C'est un outil de mise en cohérence et de coordination des actions des partenaires du GPV. Le marché de définition vise à préciser le concept de parc des coteaux, à définir un parti d'aménagement général et des partis singuliers, à formuler les orientations privilégiées. En choisissant la proposition de l'atelier, les élus s'engagent dans un projet ambitieux, le parc des coteaux s'élevant au rang d'équipement d'agglomération et de lieu régional. C'est donc annoncer une nouvelle étape dans l'instrumentalisation de la coulée verte des coteaux, moyen de mobiliser les autres acteurs institutionnels (CUB, Département et Région).

Sous couvert d'un sérieux diagnostic historique et écologique, l'atelier insiste sur l'intérêt commun et communautaire que doit mobiliser cet espace en étudiant dans un premier temps son intérêt écologique : « Les divers parcs des coteaux de la Garonne ne présentent pas seulement un intérêt du fait de leur végétation et de la faune qui y est associée ou qui y trouve refuge entre terrasse de la Garonne urbanisée et industrialisée et le plateau largement occupé. Ils sont des témoins des biocénoses préexistantes malgré les transformations subies au cours de leur histoire ainsi qu'un poumon pour la communauté d'agglomération. ». Le décalage entre le potentiel que représente le parc et la réalité est mis en lumière : « Ces parcs exploitent une situation de belvédère sur le fleuve d'où on a les plus beaux points de vue sur Bordeaux. Il restent pourtant d'accès difficile, voire confidentiels, et sont difficilement identifiables par les étrangers à la commune concernée, ce qui les confine à un rôle de parc de voisinage ». L'équipe perçoit alors les espaces verts et naturels de coteaux comme un emboîtement : dans la coulée verte se développe le parc des coteaux (400 ha) dont une partie (190 ha) est déjà maîtrisée.

Au final, le projet de parc des coteaux tel qu'il est défini par le GPV et l'équipe de concepteurs, a pour vocation : « d'agir sur les représentations avant toute chose (image), puis sur les usages (en répondant aux besoins d'équipements) et sur la forme bien entendu à terme, lorsque les capacités de financement de l'aménagement et des acquisitions seront réunies et organisées » et « d'assurer le lien physique et symbolique entre les 4 communes », seul moyen trouvé pour associer les 4 communes autour du projet urbain. Et le site des coteaux de Garonne « doit être considéré aujourd'hui comme un lieu emblématique au même titre que le sont les Quais Rive Droite et Rive Gauche et la ligne du tramway ponctuée de stations. ».

Chaque document cadre élaboré intègre le concept de parc devenu un volet majeur du projet de territoire, ou bien le mentionne. Le parc n'échappe pas à la démarche d'évaluation lancée dans le référentiel en 2006, et une large place est accordée à la présentation du projet de parc dans le dossier de réponse à l'appel à projet FEDER en 2007.

En 2006, le référentiel de la politique par les résultats du GPV établi par le bureau d'études Algoé évalue les impacts des actions du GIP-GPV des Hauts de Garonne (volets habitat, culture et éducation des Projets de rénovation urbaine de Bassens, Lormont, Cenon et Floirac). Parmi les objectifs de résultats⁷⁶, la valorisation du patrimoine paysager, quand bien même elle n'est pas immédiatement rattachée aux thématiques dont l'étude fait l'objet (habitat, culture et éducation), est également évaluée. Il est prévu la mesure de la fréquentation des espaces des coteaux, et de l'augmentation du nombre d'espaces publics réaménagés dans un souci paysager, « Si le Parc des Coteaux est l'espace vert qui va structurer le territoire et devenir un lieu de destination pour la population de l'agglomération, il s'agit aussi que ce parc soit fréquenté par les habitants du quartier et qu'il devienne l'élément majeur d'une mixité sociale. Mais il ne doit pas occulter la réalisation de plus petits espaces verts au sein des quartiers à destination directe de la population habitante. Dans ce cadre, cet objectif sera mesuré sous l'angle de la fréquentation, et notamment celle des scolaires, faisant ainsi le lien avec la thématique éducation. ».

⁷⁶ Objectifs à partir desquels sont attendus des effets à court terme et sur lesquels des résultats peuvent être appréciés après la réalisation d'une action ou d'une somme d'actions. C'est à partir de ces objectifs que les indicateurs ont été déterminés.

Objectif	Famille de critère	Critère	Indicateur	Valeur cible
Des espaces verts sauvegardés et créés	Fréquentation	Augmentation de 20% de la fréquentation des espaces verts	Nombre de personnes fréquentant les espaces verts du territoire	
		70% des scolaires du territoire viennent étudier les espaces verts	Proportion des scolaires fréquentant les espaces verts dans le cadre d'actions spécifiques	
	Superficie	Augmentation du nombre d'espaces publics réaménagés dans un souci paysager (dans le cadre de la charte CUB)	Nombre et surface d'espaces publics réaménagés	

En déposant un dossier de candidature au FEDER en 2007, « la stratégie intégrée de développement durable » à l'horizon 2011 est mise à plat. Six ans après le lancement du projet de requalification, et cinq ans après la définition du projet urbain, la réactualisation du projet de territoire s'imposait pour intégrer les dynamiques mises en oeuvre (diagnostic de la situation actuelle) et « pour consolider et élargir les champs de cohérence » (spatiale et thématique). C'est l'occasion de démontrer l'imbrication du parc des coteaux dans le projet de territoire et sa cohérence avec les autres orientations stratégiques. Dès l'introduction, le parc des coteaux et le concept de maillage paysager sont annoncés en tant que base du projet de territoire, « *La réalisation du « lien vert » nord/sud constitue aujourd'hui une priorité largement partagée par les maires des 4 communes, mais aussi par les responsables de la CUB, du Conseil Général et du Conseil Régional. Ceci fait suite aux nombreuses initiatives prises au cours des dernières années par les communes (parcs de Beauval, de l'Ermitage, du Cypressat, de Laburthe, ...). Dans le même temps, diverses initiatives ont été prises au niveau de la CUB comme au niveau du Département ou de la Région qui permettent d'envisager l'inscription du Parc des Coteaux, par le biais du « lien vert » notamment, dans un schéma plus large de valorisation des espaces naturels sensibles de l'agglomération. Enfin, des espaces majeurs viennent en résonance du parc, au sein des quartiers, tels l'espace central de Génicart, le parc du Bois Fleurin, le site du Loret à Cenon, le site des Etangs à Floirac, le mail central de la ZAC des Quais., et plus généralement un ensemble de liaisons paysagères fortement marquées entre ces ensembles majeurs. S'agissant plus généralement du maillage paysager en plaine de Garonne – avec le projet de Parc des Berges en particulier – un travail fin reste à faire pour coordonner et unifier les choix opérationnels ».*

Le parc des coteaux est un point fort et un levier en faveur de la poursuite du renouvellement urbain, « *La présence rive droite d'une plaine bénéficiant d'un linéaire de bord de fleuve très important (plus de 10km du pont d'Aquitaine à la limite sud de Floirac), d'un coteau constituant une rupture géographique mais aussi l'horizon est du centre de Bordeaux, et d'un plateau lui-même doté d'espaces verts conséquents et creusé à l'est par le ruisseau du Gua, confèrent à ce territoire une spécificité indiscutable et précieuse au sein de l'agglomération. La trame paysagère est et restera un levier décisif permettant le changement d'image de ce territoire dans la mesure où l'on saura réaliser un véritable réseau et maillage de lieux de détente et de loisirs destiné à de multiples usages publics. En ce sens les concepts de Plan Garonne, parc des Coteaux et parc des Berges sont autant d'enjeux opérationnels qu'il conviendra de poursuivre et amplifier. ».*

La stratégie pour la période 2007-2011 est complétée par les modalités précises de pilotage et de gestion du projet, car les dispositifs de gouvernance mis en place se révèlent aussi importants que le contenu de la stratégie. Le management de projet est devenue une question primordiale pour la participation financière de l'Union Européenne.

La stratégie de développement des Hauts de Garonne 2007-2018 : le projet de parc au cœur des orientations

Des orientations urbaines

- Conforter l'identité de la rive droite (notamment en s'appuyant sur la présence de la nature des coteaux et du fleuve)
 - Améliorer les rapports au Fleuve
-

-
- Les relations entre villes hautes et villes basses

Des orientations thématiques

- La ville en réseau
- La ville en activité
- La ville habitée
- La ville structurée et composée (notamment par la valorisation du rapport entre la ville et le paysage)
- La ville des habitants

Des éléments fédérateurs : 6 axes structurants du projet

- L'axe tramway nord/sud du plateau
- L'axe « busway » nord/sud de la plaine de Garonne
- Le Parc des Coteaux et « son lien vert »
- Les 7 opérations emblématiques
- Le réseau culturel
- Les ressources citoyennes

Extrait du dossier de candidature au Programme opérationnel régional. 2007"

Le GPV fait le choix de s'inspirer des systèmes de gestion mis en place à l'occasion des opérations de renouvellement urbain ; le dispositif de suivi des conventions ANRU sert de modèle. Plusieurs niveaux de décision et de temporalités s'emboîtent pour une « gouvernance organisée ». Enfin, le parc des coteaux, est un support sur lequel se bâtit la communication (campagnes de communication spécifiques, articles dans la presse locale) : « *Le parc des coteaux est le symbole de l'intercommunalité, la fameuse colonne vertébrale du territoire des Hauts de Garonne. C'est aussi et surtout une spécificité paysagère à l'échelle de l'agglomération. Il constitue un formidable atout (...) L'opération « De cour à jardin, le parc des coteaux se met en scène » se cristallise par un événement convivial, culturel et de loisirs, autour du patrimoine paysager. L'interactivité du site et de l'événement permet qu'ils se nourrissent l'un et l'autre (...) Il s'agit d'une part de mettre en œuvre un événement culturel de spectacles et de loisirs, un festival d'art en parcs et jardins dont l'écrin scénographique et festif est le Parc des Coteaux, et d'autre part de faire précéder ce temps fort d'un plan d'actions de sensibilisation, de découverte et de pratiques s'appuyant sur les mêmes approches que la Biennale : botanique, environnementale, écologique et éco citoyennes, ludiques, patrimoniale et historique.* ».

Le parc des coteaux n'a pas encore de réalité matérielle. Les initiatives communales d'aménagement n'y suffisent pas. Il reste à ce jour une succession d'espaces verts publics, rarement connectés entre eux, et simplement adjacents à des espaces naturels sur les pentes. La mutation d'une entité paysagère en « un lieu de fierté » requiert un temps long. Pourtant, il a déjà une « réalité virtuelle ». Après cinq ans de discours, de communication, le parc des coteaux commence à vivre dans l'esprit des décideurs, des techniciens locaux et de la société locale. Une « construction mentale », un récit, qui consolide la démarche intercommunale ; « Trouver les clés d'un discours compris et admis de tous » en rencontrant tous les acteurs concernés de près ou de loin par le projet.

Si le concept est bien intégré par les communes, c'est grâce aux concepteurs qui ont su prendre en compte les particularités de chaque site du parc, de chaque commune. En dessinant un projet de parc intercommunal, ils ont pris soin de laisser les identités communales s'affirmer, tout en donnant une « ligne de conduite » collective.

Cependant, l'engouement suscité n'a pas permis jusqu'à présent de mettre en place le dispositif adapté à sa concrétisation. Le GPV souhaitait une structure partenariale porteuse du projet, qui fédère les moyens et coordonne la mise en œuvre du projet d'aménagement. Mais il se heurte depuis plus de 5 ans à la dispersion des compétences, du foncier et des moyens. L'accord sur le pilotage du projet n'est pas fait. Se profile toutefois une action transversale au projet de parc, engagée sous la coupe du GPV⁷⁷ une nouvelle fois, pour matérialiser le concept et pour commencer à travailler sur la cohérence des interventions : l'aménagement du « lien vert » : « Là, on se lance sans filet, sans

⁷⁷ Etude pré opérationnelle et opérationnelle sur les liens verts Nord Sud du Parc des Coteaux. Agence de paysagistes Bouriette et Vaconsin, En cours depuis 2007, pour le compte du GIP des Hauts de Garonne.

savoir quel sera l'outil opérationnel de cet équipement. Maintenant il faut amorcer la pompe car si nous attendons la création d'un syndicat mixte pour gérer un parc, cela risque de prendre du temps. Il faut créer la pression, créer le projet pour qu'ensuite soit créé l'outil de gestion devenu évident et indispensable ». E. Parin (Propos recueillis par S. Moreau, 24.07.02) Le « lien vert » est bien plus qu'un simple programme d'aménagement de cheminements doux, il doit « promouvoir un lieu humain »⁷⁸, d'avancer encore vers la constitution d'une structure porteuse du projet. Dans quel cadre se fédérer pour donner les moyens d'engager le projet à la hauteur de ce qu'il a été présenté ?

Pilotage du projet d'aménagement et de gestion

La mise en place d'une maîtrise d'ouvrage pérenne et volontaire initialement prévue par les partenaires lors du lancement du concept de Parc des coteaux est une intention restée au point mort. La concrétisation du parc est plus brûlante que le GPV est voué à disparaître prochainement (2009). Mettre en marche la réalisation du Parc des Coteaux se heurte à quatre limites apparentes : l'absence de dispositif opérationnel en mesure d'assurer le pilotage et la coordination du programme d'aménagement, le désir d'action immédiate des communes, la complexité du jeu d'acteurs, la position des instances communautaires. La création d'une maîtrise d'ouvrage déléguée unie semble incontournable. La position d'attente est générale et la création d'un dispositif opérationnel spécifique au parc n'est toujours pas envisagée formellement.

Les acteurs des 4 communes ont conscience que, sur les plans sociaux et économiques, l'action ne peut être efficace qu'en mettant en commun les moyens/ressources, et en élaborant une stratégie et un programme d'actions, la requalification des Hauts de Garonne le démontre. Le blocage essentiel tient aux communes qui souhaitent préserver leur marge de liberté et faire participer financièrement la CUB (et d'autres) qui l'a prévu dans le programme d'investissement du contrat d'agglomération 2007-2013. Programme qui a bénéficié à d'autres grands espaces publics et à au parc intercommunal des Jalles. La garantie d'un financement communautaire semble essentiel alors que les services communautaires se disent incompétents : les espaces verts relèvent des communes et les espaces naturels du Conseil Général. Outre le management de l'aménagement, il s'agit aussi de décider du mode de gestion à long terme, et donc de la prise en charge de l'entretien du site (soit environ 400 hectares), ce qui représente des charges de fonctionnement élevées. Le GPV poursuit ses efforts pour la constitution d'un syndicat mixte ou d'une autre dispositif pour l'aménagement et la gestion du parc.

Le GPV, le social, l'économique... et le paysage

La stratégie de développement et d'aménagement de la rive droite a découlé des dispositifs d'action institués par l'Etat depuis 1977 dans le cadre de la politique de la ville. Chaque démarche, chaque dispositif reflète les orientations stratégiques retenues et les méthodes imposées. L'Etat a orienté progressivement les acteurs locaux vers une globalisation de leur action, et il s'est attaché depuis le début des années 2000 à promouvoir des démarches intégrées et transversales. Le dernier moment de l'évolution des dispositifs d'action sur les Hauts de Garonne (mise en place du GPV en 2001) s'est produit simultanément à l'émergence sur le plan local d'une démarche intercommunale. Il s'est aussi opéré une articulation des politiques sectorielles et une synergie des acteurs de l'aménagement et du développement territorial.

Le GPV a une conception intégrée du développement territorial, qui consiste traiter la réalité locale dans sa globalité et à élaborer une stratégie en conséquence. La décentralisation, en redistribuant compétences et dotations budgétaires, a multiplié les partenaires et les interventions. Les décisions et les actions sont devenues

⁷⁸ Extrait du dossier de candidature au Programme opérationnel régional. 2007.

interdépendantes et le renouvellement urbain oblige à composer avec l'existant (sur le plan géographique, humain). Enfin, les nouvelles exigences liées au développement durable que sont la transparence et la concertation impliquent d'associer les populations de manière élargie et constante.

Il importe alors : d'utiliser toutes les ressources de l'action publique (urbanisme, action sociale, transports collectifs) ; d'appliquer le principe « bottom up », en faisant référence au principe de subsidiarité⁷⁹ et aux politiques de proximité et au local, en prenant en compte les capacités endogènes et les ressources des territoires concernés ; de baser le projet sur un partenariat fort ; de travailler selon une logique programmatique ; de pratiquer systématiquement une évaluation des programmes et projets.

Réunir différents acteurs autour d'un projet commun, à partir d'un diagnostic partagé, tout en bénéficiant d'une enveloppe pluriannuelle garantie, se révélerait être un dispositif qui rend plus efficiente la dépense publique.⁸⁰ S'il est prometteur/encourageant, cela tient à l'expérience des acteurs locaux, rompus à la prospective intercommunale. L'expérience de coopération étroite entre les communes a, de fait, permis d'entamer la construction d'un projet partagé, préalablement à la mise en place du dispositif GPV via l'association Hauts de Garonne Développement. Ce qui a permis à chacun, individuellement et collectivement, de méditer sur les défis à relever, de réfléchir à ses ambitions, et de hiérarchiser ses orientations.

Ainsi, l'émergence d'un projet de territoire pour les Hauts de Garonne, qui soit à la fois stable et solide (car partagé par tous les partenaires), s'est appuyé sur une culture de la démarche de projet, par l'appropriation des outils et politiques nationales successives et par la réalisation d'un lourd travail de mise en réseau. L'autonomie et l'identité du dispositif GPV, acquises grâce à la pluralité des partenaires, sont une des conditions favorables à la construction d'une politique de développement local durable propre au territoire intercommunal car facteur de stabilité pour le pilotage.

Des effets positifs sont identifiables. Le territoire, placé en marge du développement de l'agglomération, jusqu'à il y a peu de temps, ressent les prémices d'un basculement fonctionnel et symbolique. Le désenclavement est dopé par la rénovation du réseau de transports en commun. La mise en service du tramway est à l'origine d'une révolution en terme d'usages : les habitants des Hauts de Garonne jouissent d'une accessibilité nouvelle au centre ville de l'agglomération. Le nouveau schéma de desserte en infrastructures de transport en commun a également un lourd impact sur la perception du territoire des Hauts de Garonne. Le changement d'image est stimulé par de multiples biais : outre la mise en avant des commodités, la qualité du cadre de vie (densité des espaces verts et proximité de parcs publics) est devenue un argument mis en avant par tous. L'intérêt des promoteurs pour le secteur témoigne du changement actuel d'image des Hauts de Garonne. De nouveaux produits apparaissent sur le marché immobilier à destination de populations (logements en accession). Le désenclavement social recherché serait en passe d'être effectif. Au-delà du désenclavement territorial physique, et du changement d'image amorcé, la stratégie et les actions engagées, semblent avoir affecté la relation des usagers des Hauts de Garonne au territoire qu'ils pratiquent et la perception des acteurs extérieurs. Quel que soit le devenir du dispositif « GIP », le développement des Hauts de Garonne se profile avec la définition et la mise en œuvre d'une stratégie partagée par les communes et par les partenaires institutionnels qui y participent.

La création du GPV a créé les conditions de réflexion, d'intervention et de communication nécessaires à la naissance d'une politique paysagère, et à l'instrumentalisation de la coulée verte. Les acteurs (communaux, communautaires) sont unanimement convaincus que les espaces verts majeurs des coteaux forment désormais un patrimoine, susceptible de devenir un levier du développement. Au-delà de fonctions paysagères et écologiques, la coulée verte des coteaux est devenue un objet qui doit pour les uns potentiellement

⁷⁹ La subsidiarité veut que les politiques soient réalisées au niveau le plus approprié en fonction de la problématique à traiter.

⁸⁰ Le rapport législatif présenté à la fin de l'année 2007 par le sénateur J.M. Vanlerenberghe défend ces dispositifs de pilotage local et annonce un projet de loi qui favorise les démarches de ce type. Le projet de loi de finances pour 2008 relatif à la ville et au logement confirme que la prochaine orientation de la politique de la ville dans ce sens.

générer une nouvelle image du territoire de la rive droite, et catalyser l'identité locale des Hauts de Garonne ; pour les autres, devenir un levier d'attractivité pour la rive droite, et ainsi appuyer le rééquilibrage de l'agglomération.

A l'heure de la mise en œuvre du projet de territoire du GPV, la création du Parc des coteaux est considérée comme une réponse au renouvellement urbain, au même titre que l'offre résidentielle ou encore le renforcement des centralités. Un volet qui peine à être mis en œuvre. Malgré un pouvoir fédérateur et identitaire évident l'avènement du parc des coteaux reste à concrétiser au travers d'arbitrages politiques, financiers et organisationnels bien connus : garder la paternité du projet pour les communes et faire en sorte que d'autres participent à son financement ou à sa gestion au nom de sa fonction urbaine.

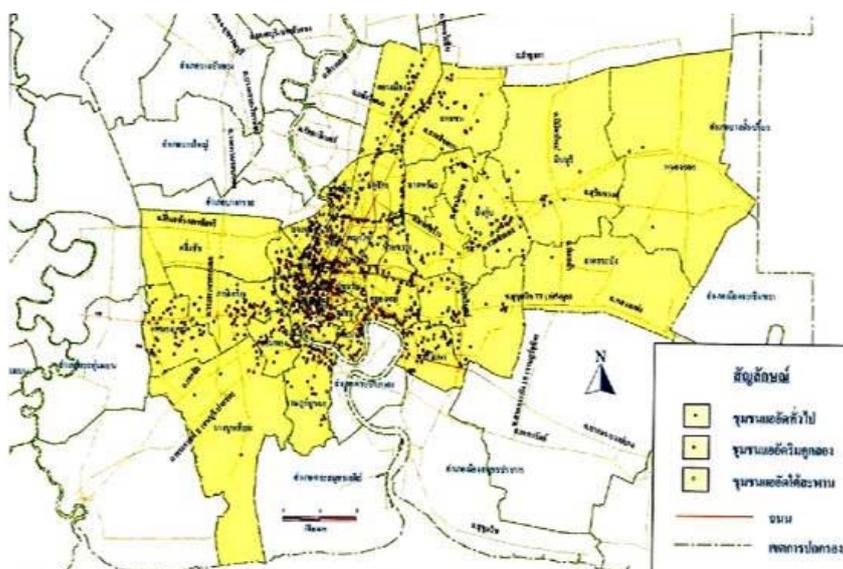
BIDONVILLES ET COMMUNAUTÉS, UN ENJEU MAJEUR POUR LA THAÏLANDE

On ne peut traiter du développement durable en Thaïlande sans évoquer les bidonvilles et l'enjeu majeur que leur résorption représente pour le pays. Avec une population urbaine croissante et une économie attractive, Bangkok semble un eldorado pour les ruraux qui s'ajoutent aux populations précaires et marchands de rue. La capitale concentre la plupart des richesses et des emplois et attire les « travailleurs pauvres » qui y trouvent leurs moyens de subsistance. La grande majorité d'entre eux se loge dans des bidonvilles. Par leur poids démographique et leur répartition dans la ville, ils exercent une pression grandissante. Chacun revendique aujourd'hui un droit à la ville et une qualité de vie digne, attentes de l'ordre du développement social, économique et environnemental. Face à ce problème, l'État a lancé des mesures innovantes où les objectifs d'urbanisation harmonieuse se croisent avec la volonté de donner une autre image du pays. De plus le bidonville est fréquemment le synonyme de « communauté » dans le langage courant et administratif pour désigner, plus qu'une structure d'habitat originale, une forme de vie collective représentative de la société thaïe. Plus spécifiquement, par son offre de « logements » et ses activités économiques, il contribue à l'équilibre de Bangkok et garantit sa mixité sociale.

Entre les choix politiques et les initiatives locales foisonnantes, la Thaïlande offre de réels enseignements concernant la concertation et la fabrication de la ville par ses usagers. Le défi du logement aura fait naître des actions dynamiques qui posent la question de l'équité face à la croissance à outrance, mais aussi celle de la culture et de la normalisation.

Les communautés de bidonvilles à Bangkok

D'après une étude menée en 1985, on recensait 1020 bidonvilles, dont 943 situés à Bangkok même. Une enquête de 1990 du BMA (Bangkok Metropolitan Authority) comptait 981 bidonvilles dans Bangkok, avec une population totale de 946 951 habitants (16,12% de la population de la ville). Sapon Pornchokchai, le directeur de la Thai Appraisal Foundation, publiait en 2003 les statistiques les plus récentes concernant le mal logement. En 2000, 3% des thaïlandais (1 763 871 personnes) vivaient dans des bidonvilles, dont 62% étaient situés à Bangkok (22% dans le BMR⁸¹ et les 16% restants dans les autres villes du pays). Ces habitants formaient alors 19% de la population totale de la capitale, les squats 16% des bidonvilles de Bangkok. Les communautés de bidonvilles sont inégalement réparties dans le territoire.



Les communautés de bidonvilles dans la Région Métropolitaine de Bangkok (BMR), carte du BMA.

⁸¹ La Bangkok Metropolitan Region (BMR) regroupe le BMA et les cinq provinces adjacentes : Nonthaburi, Pathum Thani, Samut Prakan, Samut Sakhon, Nakhon Pathom. Le BMR n'a pas de réalité institutionnelle. Les cinq

Les bidonvilles représentent une proportion conséquente de l'offre d'habitat dans la capitale. Les immigrés, clandestins, travailleurs pauvres (marchands ambulants, ouvriers) y trouvent un abri à moindre coût et à proximité de leur emploi. Ensembles autoconstruits, squats d'immeubles ou de terrains, anciennes communautés arrivées avant l'urbanisation de la capitale et paupérisées au fil des ans, en sont les différents types. Les premiers villages de cultivateurs, le long des canaux, voies principales de transport des marchandises, avec les rizières en lanières perpendiculaires, ont grandi avec l'urbanisation progressive pour absorber nombre de migrants à la recherche d'un emploi : « *La plupart des habitants des bidonvilles viennent d'autres provinces de Thaïlande... et certains y sont nés car les générations se succèdent depuis plus de trente ans* ». (Ent A.S). Les infrastructures routières parallèles aux grands canaux, les usines et autres lotissements récents ont empiété sur les villages d'où les premiers occupants enrichis sont partis. Les premières installations se sont dégradées dès lors, absorbées et marginalisées par la ville tentaculaire. On les trouve aussi dans des interstices non bâtis (cœur de ville) ou non constructibles (marécages, le long des voies de circulation, sur des terrains privés ou appartenant au roi).

Aujourd'hui, la majorité des habitants des communautés de bidonvilles est originaire de Bangkok même, ces communautés s'étendent et se densifient peu à peu, pour accueillir de nouveaux migrants (temporaires, avant de louer une maison ou de vivre avec des proches), et surtout par la croissance démographique interne. D'autres habitants, les « migrants temporaires », décrits par Sopon Pornchokchai⁸², louent dans des bidonvilles (alternative bon marché pour se loger pendant peu de temps) ou sont parfois issus d'une autre communauté de Bangkok, déménageant après leur mariage ou changement de travail.

En 1990⁸³, 61% des bidonvilles étaient construits sur des terrains privés, 25% sur terrain public loué ou squatté, 14% à la fois sur terrain privé et public. La majorité des bidonvilles occupait des terrains loués (100m² par terrain en général, pour un peu moins de 0.5\$/m²). Les squats (occupation illégale d'un terrain) ne constituaient alors qu'une minorité (35% environ selon les chiffres récents de CODI⁸⁴). La situation a peu changé et, dans les deux cas, les habitants construisent et organisent eux-mêmes leur cadre de vie. Avant 1960, les disparités entre riches et pauvres étaient moins flagrantes. Aujourd'hui, les communautés de bidonvilles sont stigmatisées par leur apparence singulière de « village dans la ville », par leur structure bâtie et les matériaux utilisés, elles se démarquent nettement des autres constructions en béton avec ou sans air conditionné. Plusieurs critères définissent, pour les autorités, la communauté de bidonville dont la population est rarement homogène. Le NHA⁸⁵ caractérise les bidonvilles par la vétusté des bâtiments et une densité minimale de 15 maisons pour 1600m² (ceci incluant les rues et les espaces communs du bidonville). Cette définition officielle ne mentionne ni la pauvreté des habitants ni le manque d'équipements. Elle sert à mettre à jour les statistiques nationales. Pour Sopon Pornchokchai⁸⁶, le bidonville aurait trois caractéristiques : la surpopulation, des logements de mauvaise qualité et un environnement médiocre, définition rejoignant celle traditionnelle pour décrire les bidonvilles en général

provinces gardent pour le moment leur propre structure administrative et sont gérées indépendamment du BMA. L'aire totale du BMR équivaut à 7 761 662 m².

82 "Bangkok slums, Review and recommendations", Sopon Pornchokchai, édité par "the Agency for Real Estate Affairs" (School of urban community research and actions), première impression en novembre 1992.

83 "Global report on human settlements 2003", city report, Bangkok, Sopon Pornchokchai. publié sur le site Internet du National Housing Authority.

84 Chiffres utilisés par CODI pour ses travaux de février 2008.

85 NHA ou National Housing Authority : office national du logement, créé le 12 février 1973 pour aider et reloger les habitants des bidonvilles après expulsion. Au début chargé de délivrer des fonds pour la rénovation, il a ensuite organisé la construction de plusieurs bâtiments comparables aux HLM français.

86 Sopon Pornchokchai. Op.cit.

Un cadre de vie dégradé

Le sol, humide ou inondé, demeure un problème du fait de l'absence de drainage et de système d'égouts. Dans nombre de communautés, les déchets s'écoulent directement dans le canal, sous les maisons à pilotis. Celles qui bénéficient de réseaux d'assainissement et d'électricité acquièrent un confort relatif ; la pollution et les risques sanitaires en sont amoindris.

Dans le cas où l'électricité et l'eau courante ne sont pas en place, les membres de la communauté se raccordent plus ou moins légalement aux câbles le long des voies de circulation. Certains propriétaires privés viabilisent parfois un site avant sa construction, offrant alors des conditions de vie meilleures aux habitants temporairement implantés. Quand la parcelle prend de la valeur, le propriétaire expulse les habitants. Les revenus des habitants sont insuffisants pour rénover ou entretenir leur lieu de vie. Ils sont parfois peu conscients des problèmes alimentaires ou d'hygiène, facilitant la propagation d'épidémies, de maladies, et de malnutrition.

Les canaux ne sont pas seulement souillés par les usines, les habitants y déversent leurs déchets, participant à la dégradation rapide de leur cadre de vie. Les enfants qui pêchent dans les canaux pollués ne sont qu'une illustration courante de la situation : klong nourricier et dépotoir. Autrefois, les communautés sur l'eau pêchaient, les canaux ressemblent désormais à des décharges sauvages.



La précarité au quotidien

70 à 80% des habitants de bidonvilles ne peuvent se loger dans le marché privé, trop cher, ou public, en nombre insuffisant. L'investissement dans le logement doit rester minime pour se nourrir, scolariser les enfants et payer les déplacements. Seuls 12% des revenus⁸⁷ sont consacrés à la maison contre 51% pour les repas. Pour le travail et l'éducation, la précarité freine encore l'ascension sociale. Beaucoup n'ont terminé que les études secondaires, l'université étant payante ; d'éventuelles subventions viennent en remboursement du cursus supérieur après obtention du diplôme. Il est plus courant que les habitants travaillent dans le secteur informel ou comme employés non diplômés. Les usines et les chantiers de construction sont pourvoyeurs d'emplois, quant au marché noir il est synonyme de revenus irréguliers. 46% des gens ont leur propre commerce, 18% sont des petits vendeurs (marchands de rue, food shops), 18% travaillent à la production et seulement 6% sont employés (faiblement diplômés) ou patrons dans le secteur formel.

Un vendeur de rue à Bangkok travaille en moyenne 10 heures par jour mais les revenus sont très irréguliers. L'emploi du temps est souvent tellement serré et les gains si faibles que les marchands économisent très peu. Certains louent une pièce dans un bidonville où ils conservent tous leurs biens, proche du travail et des clients. Les conditions économiques déterminent le choix du logement. Les bidonvilles ont un atout majeur : ils produisent et vendent pour un coût faible. Ils assurent des services pour la classe moyenne « pauvre », diplômée mais à petit salaire, l'administration.

Les petites communautés abritent des jardiniers et femmes de ménages employés chez les riches foyers alentours. Les usines proches des canaux y trouvent aussi leur main d'oeuvre. Ces employés peuvent alors construire leur maison en dur ou sortir progressivement de la précarité. Le manque de moyens n'empêche pas les thais d'orner leur logement ou jardin et d'afficher leur nouvelle assise économique. La majorité de la population occupe des emplois journaliers ou peu rémunérés (chauffeurs de taxi, vendeur de rue, baby siter, ouvrier), d'autres tiennent des petits commerces à proximité. Dans Klong Toey (grand bidonville proche du port de Bangkok), des étudiants et les jeunes

⁸⁷ Chiffres tirés de Sapon Pornchokchai, op.cit.

génération y vivent et partiront dès lors que leur situation professionnelle sera stabilisée, tout comme ces marchands de rue ouvriront leur boutique, selon S. Pornchokchai.

La densité et le développement spontané des communautés engendrent une organisation urbaine parfois empirique et chaotique des bidonvilles. Chaque espace y a une fonction pour amoindrir les effets de la promiscuité. Certains logements ont une surface de 4m², d'autres maisons divisées accueillent jusqu'à quatre ou cinq familles simultanément ce qui rend la cohabitation difficile. La proximité engendre des tensions que la communauté, grâce à ses capacités d'intégration, peut réguler. S. Pornchokchai évoque le recours possible à des « garants officieux » en cas de problèmes (impayés pour la location du terrain, litiges). Les problèmes se règlent en « interne », le contrôle social y est fort. L'implication et le pouvoir des membres dans les affaires et fêtes de la communauté dépendent de la possession foncière, de la situation financière, de l'ancienneté. Ainsi, certains locataires temporaires n'ont pas les mêmes attaches à la communauté que ceux y vivant depuis plusieurs générations. Malgré la vision quelquefois positiviste de la vie dans le bidonville thaï, cela n'exclut pas les comportements déviants (drogues, alcoolisme, délinquance, jeux d'argent), ni les effets d'un mode de vie précaire (malnutrition, problèmes sanitaires aiguës, déscolarisations).

Une communauté unie, rempart contre un futur incertain

La « communauté bloc »

Les définitions officielles du bidonville n'évoquent pas les rapports sociaux. La promiscuité due à une densification extrême des bidonvilles n'est pas qu'une contrainte. Dans les communautés anciennes ou les plus pauvres, le partage des espaces est une pratique courante, un ciment pour les liens de voisinage et l'entraide. Les enfants sont ainsi surveillés par tous et grandissent dans un cadre protégé. La communauté est organisée de façon autonome et généralement représentée par un membre élu et reconnu comme intermédiaire par le gouvernement de chaque province. Néanmoins, plusieurs personnes peuvent porter la cause des habitants en cas de litige. Le représentant de la communauté est la clé de voûte des négociations avec l'administration pour les projets de résorption de l'habitat insalubre et de construction de logements sociaux. Sans cohésion de la population, les revendications sont peu ou pas entendues. Inversement, les bidonvilles non organisés n'attirent ni les ONG ni les programmes de rénovation de l'État.

Les « mouvements populaires » émergent dès les années 1990, avec un nombre croissant d'ONG locales et internationales. Les CBO, Community Based Organizations : regroupements à l'intérieur d'un bidonville, participent de cet élan pour protéger les plus pauvres et faire valoir leurs droits. Mark Askew⁸⁸ écrit que « *D'une façon générale, les réseaux de communautés en tant qu'entités organisées ont accru leur influence grâce à l'intervention croissante de l'État ainsi que par la montée d'une classe moyenne réformatrice (universitaires, spécialistes et ONG) et en réponse à des préoccupations sociales, environnementales et de logement dans les bidonvilles. Ils vont dès lors s'affirmer comme un contre-pouvoir dans la planification et la croissance urbaines.* »

Une communauté enregistrée par la municipalité peut elle-même se composer de plusieurs parties aux caractéristiques très variées, comme par exemple le plus grand bidonville de Bangkok : Klong Toey. Ville dans la ville, il rassemble sur le port de Bangkok des dizaines de groupes arrivés progressivement dans la capitale. Ici se côtoient des lotissements rénovés, reconstruits sur d'anciens taudis, des barres de logements sociaux de masse du NHA et sur son autre moitié des cabanes minuscules qui s'enfoncent dans les marécages en attendant l'aide de l'État ou d'ONG. Le secteur a déjà fait l'objet de nombreuses rénovations et régularisations : « *Au début de 1997, le projet de d'agrandissement du Port Authority of Thailand (PAT) a été enrayeré par une campagne multi directionnelle [ONG,*

88 Bangkok, place, practice and representation, Marc Askew, éditions Routledge, 2002.

groupes d'habitants, particuliers soutenant la cause] qui a mis en évidence l'influence du nouveau lobby populaire « Forum of the Poor » (FOP : Samacha Khon Chon), et du gouverneur de Bangkok. Le FOP a ainsi fait pression sur le gouvernement pour forcer le PAT à donner une parcelle pour créer un terrain de sport à Khlong Toey, requête symbolique d'un espace permanent pour la communauté » (Bangkok Post 1, 26 février 1997). Le NESDB convoqua une réunion publique où les élus proposèrent de convertir Khlong Toey en une version des Docks de Londres, comprenant des tours de logements à faible coût, des centres commerciaux et des bureaux. Les représentants de communautés refusèrent, mais ce fut la crise économique cette même année qui mit un terme aux ambitions du PAT⁸⁹.

Malgré ses évolutions Klong Toey garde un poids politique important pour négocier avec les autorités locales : *« Klong Toey est très forte, très organisée, mais les gens ne travaillent plus dans le port... ils font tout type de petits boulots. Les premiers habitants ont revendu le terrain pour s'acheter une voiture et trouver un logement plus loin de leur travail. Les hommes politiques récupèrent les voix des bidonvilles en leur promettant pendant la campagne qu'ils pourront rester... mais cela seulement pour 4 ans ! Certains politiciens prétendent sécuriser pour longtemps, mais cela dépend en fait du mandat électoral [le gouverneur du BMA est élu pour un mandat de 4 ans. Le statut des bidonvilles peut être remis en question d'une élection à l'autre] » (Ent, OP, BMA).*

La cohésion du groupe est déterminante pour l'avenir de la communauté : certaines ont pu échapper à l'expulsion grâce à leur union et leur dynamisme. Les habitants n'ont pas toujours les mêmes objectifs et la lutte contre les promoteurs est longue. Manangkasila, une communauté du cœur historique de Bangkok, a été rénovée entièrement mais peu de ses membres originaux ont pu rester à cause de leurs fortes contraintes financières. Alors que les habitants se sont battus pour garder leur terrain, il restait seulement 40% des habitants en 1992. Les difficultés financières, la tentation de vendre (spéculation foncière, augmentation du prix des terrains) mais aussi les incertitudes concernant le droit du sol pesaient trop. Manangkasila avait obtenu l'accord de rester sur le terrain à condition de renouveler leur bail tous les ans, en une fois. Acheter une maison si les conditions de l'année suivante pousse à déménager rebuta beaucoup de familles. 59% des personnes déclaraient ne pas vouloir quitter la communauté, mais aujourd'hui le lieu n'est plus abrité que par quelques irréductibles.

D'autres manifestations de communautés portent des causes environnementales, notamment des cas de pollution du sol ou de l'eau occasionnant des catastrophes écologiques. Proches du milieu naturel, les habitants vivant de la pêche et de l'agriculture dénoncent dans la presse les méthodes anti-écologiques des gouvernants, avec les mégaprojets d'infrastructures, et des entreprises. Face à la lente prise de conscience environnementale diffusée entre autres par la nouvelle constitution thaïe, les communautés savent convoquer des experts qui les soutiendront et s'inscrire dans des mesures de développement durable.

Les ONG et experts indépendants en renfort des organisations d'habitants

Les communautés sollicitent des experts ou des ONG pour faire leur propre diagnostic, proposer des actions et négocier ainsi avec les autorités politiques dont l'État. La crainte est forte de se voir imposer des projets légitimés par des enquêtes sous la dépendance de l'État et des hommes politiques. Le Bangkok Post (journal thaï en langue anglaise) révèle régulièrement la corruption du gouvernement ou des experts chargés d'études par les ministres, au détriment de l'écologie et des communautés locales afin de favoriser les entreprises et électeurs influents. Le cas de Pak Moon dam (écluse sur la rivière Moon) est particulièrement représentatif : *« Le 29 mai, le Cabinet a validé la résolution de l'ancienne administration à ouvrir les portes du barrage 4 mois par an pendant la saison des pluies pour la migration des poissons et leur élevage. Pourtant, le 12 juin, le Cabinet fit volte-*

89 Bangkok, place, practice and representation, Marc Askew, éditions Routledge, 2002.

face, sous l'influence de la junte militaire selon les rumeurs. L'ancien sénateur Kraisak Chunawan, le président de la Friends of Forest Foundation, a déclaré lors du rassemblement que Pak Mun Dam est un échec depuis le début, un échec de l'Etat. Il n'y a pas eu d'études sur l'impact environnemental et social. Maintenant, toutes les informations disponibles dénoncent l'inutilité de ce barrage, même pour la production d'électricité qui est à l'origine de sa construction, a-t-il dit (...) Selon plusieurs études, il peut être conclu que le barrage nuit à la vie quotidienne des villageois. Quand les portes furent ouvertes, il apparut évident que leurs vies s'améliorèrent et que l'écosystème retrouvait son équilibre. Cette décision du 12 juin est allée à l'encontre de toutes les décisions précédentes et des mécanismes mis en place pour résoudre ce problème, tous les efforts passés furent vains (...) ».

Les universitaires et les experts ne se privent pas de donner leur avis dès lors que la cause est médiatisée souvent pour promouvoir d'autres alternatives moins destructrices pour l'environnement et les communautés : « *Sutthichai Eamcharoenying, président du Business Network for Society and Environment, dit qu'il partageait l'avis de l'étude du Thailand Development Research Institute (TDRI) et Ubon Ratchathani University qui suggère l'ouverture des portes pour préserver l'écosystème. La vie des pêcheurs traditionnels et la diversité écologique valent bien plus que l'électricité produite, insignifiante au regard de son coût de construction de plus de 7 milliards de bahts.* »⁹⁰

« *Charoen Khampeerapab, un professeur de droit de l'Université Chulalongkorn, a déclaré que la fermeture des portes du barrage affecterait la vie des habitants de la province car il empêche le passage des poissons du Mékong de remonter dans la rivière Moon. En 2002, Ubon Ratchathani University a présenté ses résultats en faveur des pêcheurs en prouvant que la croissance des poissons a diminué significativement après la mise en service du barrage. Les universitaires ont pressés le gouvernement hier à réexaminer leurs conclusions et à revoir sa décision de ne pas ouvrir les portes.* »⁹¹

Les ONG, elles, apportent une médiatisation locale ou internationale qui peut peser lourd dans les décisions de l'État. Les polémiques environnementales soulevées par les réseaux de communautés deviennent apparemment légitimes dès qu'elles sont publiées dans la presse nationale, les sites Internet des organisations demeurant partiels : « *Les paysans sont les plus affectés quand on en vient aux grands projets tel que le barrage dans la région du Mékong* », ajoute Premrudee Daoroung de l'agence de Bangkok de Towards Ecological Recovery and Regional Alliance (TERRA), une ONG. [...] la construction du barrage nuit à son bassin riche, renforce Chainarong Sretthachau, directeur de la filiale thaïe du Southeast Asian Rivers Network (SEARIN). « *Le barrage Pak Mun en Thaïlande est le cas le plus évident. Les communautés le long de la rivière dépendantes de la pêche ont été réduites à la pauvreté à cause du barrage. Le gouvernement a fait peu de cas des problèmes que cet ouvrage entraînerait sur les communautés rurales* », affirma-t'il. Les villageois à faibles revenus ont été forcés de trouver du travail à Bangkok en tant qu'ouvriers, employés d'usines (...) L'idée de ce barrage est venue des Etats-Unis. Le Mékong devait être contrôlé pour le développement. » Mais, comme le remarque Premrudee, une question fondamentale fut évincée : développement pour qui ?⁹²

Un autre cas en cours d'examen évoque la pollution d'une rivière par des rejets toxiques d'usines proches, les communautés pauvres alentours vivent essentiellement de la pêche et subissent depuis quelques temps des affections cutanées et respiratoires. Les ONG et la presse servent de diffuseurs et à sensibiliser la population : en Thaïlande, les affaires sont souvent étouffées avant que les communautés peu instruites et manipulables ne s'expriment trop ouvertement : « *Des expériences telles que la mort des poissons ont alerté de nombreuses personnes qui ne peuvent plus rester calmes et autoriser le*

90 Journal PRACHATHAI, 11/07/07, "Cabinet dismiss Pak Mun case; villagers shoved off government ground". Traduction : Fanny Gerbeaud.

91 Journal BANGKOK POST, 15/07/2007, Academics urge govt to open dam gates / University's findings favour fishermen, By Nila Singkhiri. Traduction : Fanny Gerbeaud.

92 Journal en ligne AT TIMES, 10 avril 2002, *Mekong's dams wreak havoc on rural poor*, Marwaan Macan-Markar. Traduction : Fanny Gerbeaud.

développement incontrôlé de la province Prachuap Khiri Khan. Ils surveillent de près le nouveau projet malodorant SCG adjacent aux plantations SSI. Ils sont alarmés par les possibles contaminations de cette opération dans leurs jardins, tels que les 366 455 tonnes de poussière qui seraient générés chaque année d'après l'EIA (Environmental Impact Assessment) commandé par SGC. En mai, l'EIA fut invalidé par l'Office des Ressources Naturelles et de la Réglementation de l'Environnement et de la Planification afin de revoir l'usage du sol, les données environnementales et sociales. Autant que la poussière, d'autres polluants potentiellement dangereux pourraient être diffusés dans l'air ou dans des sources d'eau. SCG a assuré à plusieurs reprises que la compagnie installerait le meilleur et le plus moderne des systèmes pour le contrôle des nouvelles plantations et des répercussions sur l'environnement. Les habitants de Mae Rampoeng ont appris à quel point les gens vivant près du complexe industriel Map Ta Phut de Rayong ou des usines de Lamphun souffrent de maladies provoquées par la pollution, déclare Supoj Songsieng, le leader de l'opposition à Mae Rampoeng. Les représentants de l'Etat et la plupart des employés des compagnies diront qu'il n'y a aucun risque de santé lié à ces industries, et qu'ils ont les meilleures préventions possibles et que tout dépasse les standards obligatoires. Mais notre question est : Pourquoi la santé de ces gens s'est-elle détériorée ? Aucun docteur n'ose dire que leur maladie est liée aux activités des industries, a déploré Supoj. ».⁹³

Les relations entre ONG et communautés ne sont pas non plus absentes de malentendus voire d'oppositions quant aux finalités de l'action. Il y a ainsi des divergences dans la façon d'appréhender les actions et le futur : « les ONG se heurtent aussi à ce qu'elles nomment l'individualisme et l'appât du gain des communautés. Les Thais respectent la hiérarchie (sans entendre ceux qui ont un rang inférieur) et croient en un destin personnel qui explique le malheur, préfèrent travailler seuls et montrer leur richesse en achetant des biens de consommation peu utiles en soi. [...] Un chef capable d'assurer la sécurité du bidonville, même s'il est corrompu, restera le leader. L'entraide existe, bien sûr, mais les buts diffèrent autant que les situations des familles. Les ONG ont eu tendance à simplifier la situation en généralisant les systèmes d'aide et l'opinion des habitants. »

Les communautés jugent les ONG utiles si leurs revendications à court terme sont satisfaites : construction d'équipements, renforcement de la sécurité pour l'occupation du terrain. Les habitants ne manifestent pas généralement pour remettre en cause un ordre social ou des choix politiques, comme l'ont montré les bannières de la communauté Phaisingtho lors du campement devant le siège du BMA : « we don't mind eviction but we want the authorities to help us » (« on se moque d'être expulsés, mais on veut que les autorités nous aident ») (Jamnong, 1987). La démarche peut être ainsi pragmatique et vise à résoudre des problèmes du quotidien qui se posent de façon immédiate ; mobilisation assez éloignée des grandes causes sociales ou politiques. L'ordre social, la manière de diriger le pays, ne sont pas remis en cause.

Quelle place dans la ville pour les communautés de bidonville ?

Le terme « communauté » parle autant de la forme bâtie que de sa population, sans impliquer une homogénéité sociale. Comprendre le sens de la « communauté » en Thaïlande est essentiel pour expliquer le statut des bidonvilles : les plus anciens sont fondateurs de la capitale et transmettent un patrimoine humain et social. En 1960 une étude étrangère déclara que 40% du parc immobilier de Bangkok devrait être reconstruit car vétuste et insalubre, constat empreint des critères occidentaux d'habitabilité, différents de la situation thaïlandaise. Le gouvernement lança alors un grand programme de construction de tours de logements, mais faute de financement suffisant, il fut abandonné.

Des bidonvilles au cœur de la ville se disent habitants légitimes en accord avec le droit coutumier qui prévalait à l'époque et qui demeure un argument de poids. Les

93 Journal BANGKOK POST, 13/07/07, *Public Resource Dispute*, Supara Janchitfah. Traduction : Fanny Gerbeaud.

communautés se formaient traditionnellement autour d'un temple bouddhiste ; son centre était spirituel, social et commercial à la fois. La culture bouddhiste est aux fondements de la société thaïe et la quête d'une réincarnation meilleure occupe les esprits. Les thaïs « accumulent des points » pour leur prochaine vie, ou pour atteindre la sagesse (illumination, fin des réincarnations). Offrir leur repas aux moines, donner à des mendiants ou faire preuve d'hospitalité pour les pauvres sont les comportements d'un bon bouddhiste. Les moines, en retour, pallient les manquent en matière d'éducation, de conseils. Par raison personnelle (foi individuelle) ou peur d'offenser les autres, les thaïs hésiteront à chasser les occupants d'un terrain sans trouver d'accord. Les négociations et ententes informelles prévalent sur les recours en justice. La sanction de groupe peut être sévère dans sa propre communauté ou famille : la religion et l'éthique condamnent celui qui n'agit pas avec tact et courtoisie. Nier le droit coutumier serait chasser les moines en même temps que la population ce que ni promoteur ni membre du gouvernement n'oseraient faire.

Cette logique n'échappe pas au roi du pays qui, plus que ses sujets, doit représenter la sagesse et l'équité. Ses terrains, abondants dans la capitale (berges des canaux, parcelles dans les espaces d'affaires), abritent des communautés et des parcs publics. Les occupants ne devraient pas être chassés, en respect de la tradition : la terre royale « appartient à ceux qui n'ont pas d'autre bien », mais la réalité montre que loin d'accorder son hospitalité, le Crown Property Bureau, gestionnaire des biens royaux, emploie des moyens détournés pour libérer le sol (incendies, corruption). Pour le roi, les apparences sont sauves : le droit coutumier est respecté, mais les thaïs s'interrogent. Le non-dit est une constante dans les affaires publiques comme dans la communication au quotidien. Le pays est partagé entre l'usage du sol remontant à plus d'un siècle et le droit importé d'occident qui régit les affaires et achats de terrains, le droit de propriété actuel entre en concurrence avec nombre de pratiques de l'espace jusqu'alors incontestées. Ce sont des arguments historiques, patrimoniaux, religieux et éthiques qui justifient la conservation des communautés pauvres et parfois en ruines.



Rama IV community (Klong Toey) : logements sociaux modifiés et "bidonvillisés".

Le terme « communauté » (« chumchon » en thaï) exprime une première reconnaissance des habitants des taudis qui sont l'objet de nombreuses politiques depuis les années 1970. Les premières politiques concernaient les populations expulsées, les relogements de masse dans des logements sociaux de périphérie conservent peu de leurs primo arrivants aujourd'hui. La production de logements fut mise en œuvre par le National Housing Authority (NHA), entre 1950 et 1980 : 4 à 7% des logements seulement ont été construits en milieu urbain. Le terrain moins onéreux et planifié comme zone de future urbanisation correspond à ce genre de projets. Les réalisations publiques ne formaient que 6% du parc de logements en 1991.

Si l'État ne construit que peu de logements, il contribue à l'élaboration de l'habitat des populations modestes, par des financements du gouvernement et de la banque nationale, principalement en accession à la propriété.

Les appartements éloignés des emplois furent revendus ou sous-loués illégalement. Les gens ont ajouté des espaces couverts pour le commerce de proximité et des ateliers. Ces ensembles de faible qualité constructive et architecturale ont souvent nié le mode de vie et les moyens de subsistance nécessaires à une bonne intégration.

Un autre aspect expliquant l'échec des programmes publics de relogement tient au déplacement de populations qui ne se connaissaient pas et qui n'arrivent pas à tisser de liens : Rama IV n'a de communauté que le nom. Sans le processus lent de l'autoconstruction, les habitants se côtoient peu hors des appartements, la communauté traditionnelle disparaît.

Les mesures politiques qui suivirent pour résoudre le mal logement privilégiaient des interventions sur site en apportant les réseaux d'eau et d'électricité, plutôt que la construction de bâtiments collectifs et le déplacement des populations. Des communautés obtinrent un droit de propriété et donc une sécurité et un confort nouveaux.

Dans une autre tentative, en 1980, le gouvernement prit un parti radicalement différent. Des terrains furent alloués gratuitement aux habitants de bidonvilles en pensant que cela renforcerait le sentiment d'appartenance à une communauté et les encouragerait à mieux entretenir leurs logements. Cependant, dans la plupart des cas, ces mesures à court terme ne résolvent pas la précarité économique ni le manque d'équipements et d'accès à l'éducation. Les politiques actuelles concernant le mal logement ont su tirer les conclusions de leurs initiatives antérieures pour créer des programmes innovants en terme de développement durable.

Les projets contre le mal-logement : interventions en bidonville

Le gouvernement thaïlandais a lancé en 2003 un plan quinquennal visant à améliorer la situation d'un million de foyers dans le pays. Il propose la construction de 600 000 logements à faible coût par le NHA (Baan Eua Arthorn) et la rénovation de communautés par CODI (400 000 unités, Baan Mankong) pour un budget total de 80 milliards de Bahts (environ 160 millions d'euros).

Les organismes publics du gouvernement thaïlandais ainsi que les associations et ONG, très actives dans la capitale, fournissent des renseignements précieux sur les modes de vie et les projets en cours sans pour autant donner de vision globale de la situation. Les statistiques et données qualitatives souffrent elles aussi de la sectorisation des services : les derniers recensements publics de communautés ne sont pas actualisés depuis quelques années, la diminution des bidonvilles n'est pas vérifiable actuellement et les renseignements les plus complets rassemblés par des ONG ne concernent que des zones très limitées, de la capitale et de quelques villes provinciales. Ces lacunes expliquent en partie les politiques à petite échelle de résorption de l'habitat insalubre. Les projets se concentrent aussi sur des communautés déjà structurées et fortes d'un réseau social revendicatif voire aidé par des associations extérieures. D'autres se voient alloués des fonds suite à une situation litigieuse et vont alors bénéficier d'un programme de reconstruction ou relogement.

Les opérations de logements sociaux de masse sont décidées en fonction de statistiques concernant la croissance démographique de chaque zone à Bangkok, et de la disponibilité de terrains pour remplir les objectifs de construction annoncés par le Premier ministre. Le NHA se heurte à la difficulté de trouver des terrains vacants accessibles dans la capitale. Aucun dispositif n'a été mis en place pour faciliter le lancement de projets de lotissements sociaux. Pour répondre plus efficacement aux objectifs nationaux, le NHA a eu recours à des promoteurs privés pour dessiner puis construire et maintenir des lotissements à faible coût, rachetés ensuite par le NHA pour pourvoir à la demande.

Pour les projets de CODI, il s'agit davantage de rénover ou reconstruire la communauté sur elle-même, l'ampleur des opérations restant très limitée par des espaces densément construits alentour et une méthode propre à chaque communauté (« cas par cas »).

Plus globalement, les programmes de logements sociaux sont entravés par un budget insuffisant face à la spéculation foncière forte du centre de Bangkok. Les terrains sont hors de prix et aucune mesure de préemption de parcelles pour la réalisation d'équipements publics ou de logements n'est prévue. Le plan directeur étant révisé tous les deux ans, certains propriétaires profitent de la spéculation foncière pour faire changer leur parcelle de catégorie. Les zones alors utilisables pour des logements de masse échappent au secteur public sous la pression d'investisseurs privés informés.

Les logements sociaux du NHA

Le NHA a été fondé en 1973 pour rénover les bidonvilles (réseaux et cheminements dans les communautés – « slum upgrading » - ou construction de logements à faible coût – « site and services »). Beaucoup de pays d'Asie du Sud-est ont eu la même stratégie, puis dans les années 1980, la Thaïlande construit des logements individuels pour rendre les communautés plus durables (établissement de standards d'hygiène). Certains projets proposent plus de 1000 unités (jusqu'à 3000 appartements), mais la moyenne se situe à 500 logements par opération.

Eua-Arthorn Culture Development

Main objectives : In order to encourage residents to form habitable and strong community, develop their communities to be filled with happiness, virtue, discipline, chance, life and property security and good quality of life. Moreover it should be community culture based on self reliance, helping, concerning each other, regarding in others' right and joining hands and hearts to develop their families and communities.

Main goal of Eua-Arthorn Culture comprises 4 parts as follows : physical, economical, service and social culture. Each part consist of the following objectives :

Physical Culture : Habit of each other cooperation for developing and preserving environment, including public utilities and public assistance. Moreover they are bringing up the habit of other's right regarding and living, building subjoining or public area using.

Economical Culture : To give chances for creating job opportunities and circulating economic in all levels by coordinatng of private and governmental business to establish SMEs in their communities and provide new work source in the communities, to start cooperative system by giving knowledge and understanding about the system for stimulating aggregation of community's members coordination to establish the cooperative for managing assets, revenue and joining with business alliance both government and private sectors to develop the community's business professionally.

Service Culture : Join the community for analysis and assigning necessary service type of the community such as Nursery Center, Vocational Training Center or Security Keeping, support to get infra service from the government and privates consistently, to bring up community's service responsibility based on concerning conscious.

Social Culture : Emphasize the establishment of health center, exercise center, public park, health park, holding any activities for promoting good culture and customised by occasion, including religious activities for healthy both body and heart of the community's members. Furthermore to give chances of learning to develop self potential wildly and equally by provide learning center such as community library.

Objectifs principaux du NHA vis-à-vis des communautés

Alors que leur méthode préconisait l'intervention d'ingénieurs pour la construction de voies bétonnées et des conduits d'eau sans aucune prise en compte des avis ou des ressources des habitants, les nouveaux projets sont plus sensibles. Après une analyse approfondie du contexte et de la population à reloger (surface et coûts), le NHA lance un appel d'offre détaillé pour la réalisation de logements sociaux. La spéculation forte pousse à recourir à des propriétaires privés-développeurs pour remplir les objectifs nationaux et à localiser en grande périphérie les programmes. Comme le dit une employée du BMA (Bangkok Metropolitan Administration), le problème majeur du NHA est d'acquérir des terrains à prix raisonnable et proche des bassins d'emploi, ils sont privés à 80% : « *Bien sûr que vous pouvez faire le projet Eua Arthorn, si vous parvenez à acheter le terrain ! Ces logements ne peuvent que se trouver en périphérie... ou alors se construire sur les terrains actuellement occupés par les bidonvilles. La situation peut se débloquer si des terrains dans le centre se libèrent (land sharing) ou si le BMA entame un politique d'acquisition des terrains utiles à la réalisation de logements sociaux et de parcs.* ». O., BMA.

À Bangkok, le NHA doit suivre le « comprehensive plan », plan de zonage global de l'agglomération. Certains terrains sont annotés comme favorables pour des projets de logements sociaux, « *mais ces zones sont très petites ! Insuffisantes par rapport au nombre de logements à construire* » commente K. (employée au NHA). L'Office National du Logement n'a encore jamais demandé au BMA de réserver ou d'acheter des terrains pour la construction de ses projets, « *mais nous allons le faire très prochainement pour des terrains qui devraient accueillir des logements sociaux. Nous devons le dire au BMA en avance pour qu'il change la parcelle de zone et nous la réserve* ». La coopération public-privé favorise en outre la bonne connaissance des méthodes de travail de chaque acteur

du foncier, le NHA lui-même se définit comme un promoteur privé ou une antenne du BMA, dépendant de l'opération. Dans le cadre de ce partenariat, il est évoqué le risque de glissement d'un projet social vers un ensemble plutôt conçu pour les classes moyennes en raison des difficultés à contrôler les dires des développeurs. Ceux-ci s'engagent en effet à produire une liste de locataires potentiels avant la réalisation, mais au moment de la livraison, les signataires se désistent ce qui modifie l'intention initiale.

Une autre difficulté pour le NHA est d'obtenir l'accord du NESDB (environnement) et d'autres organismes avant de diffuser l'appel d'offre. La communication entre les services du BMA comme des autres provinces demeure difficile et allonge les délais du projet. Pour le NHA, le développement durable passe par la participation des membres de communautés dans le processus de rénovation pour une « bonne gouvernance ». Malgré les objectifs participatifs et de concertation entre acteurs, la réalité accuse là encore un manque de moyens. Le NHA a sa propre équipe d'architectes pour développer de nouveaux types de logements plus économes en matériaux et adaptés à la demande, mais leurs recherches demeurent théoriques, faute de financements.

Des objectifs généraux pour satisfaire le plus grand nombre

Le NHA fait des recherches de matériaux pour limiter l'impact sur l'environnement avec des laboratoires affiliés. Ils ont aussi utilisé les principes d'Alain Bertaud (qui a travaillé pour le NHA de 1979 à 1980, puis à la Banque Mondiale), pour limiter les coûts et répondre à un « haut standard d'habitabilité ». Depuis le coup d'État, cette filière a été supprimée pour effectuer des économies.

Les projets s'inspirent des grands ensembles de Singapour, où le logement social public représente environ 80% du parc immobilier de l'île, mais aussi du patrimoine et de la tradition thaïs. Les études et évaluations sur les premières opérations tendent à améliorer la production actuelle, du moins dans le discours.

D'après K., employée au département de planification urbaine du NHA, les bâtiments bénéficient de services et d'espaces verts avantageux, mais la visite de plusieurs opérations de cœur de ville révèle une situation bien différente. Les espaces verts doivent être entretenus par les résidents et la municipalité dès livraison des locaux. Par manque de préparation et de budget, les communes demandent généralement au NHA de poursuivre la gestion de la communauté pour une durée de cinq ans environ. Selon la politique de l'Office du Logement, les habitants doivent se regrouper en coopératives pour gérer leurs espaces communs et équipements de proximité. Cette organisation de « co-locataires » a pour but de reformer une communauté autour du patrimoine immobilier, mais les contraintes quotidiennes et l'éducation relative des clients s'oppose à une vision quelque peu idéaliste des dirigeants. Dans les opérations très denses comme Rama IV, les seuls espaces communs sont la voirie et les parkings. Autrefois végétalisés, certains espaces ont été bâtis de cabanes pour augmenter le nombre de logements (illégaux alors) ou recréer des activités informelles. Ces transformations de l'architecture et des espaces vides proposent une autre idée de la durabilité, plus économique qu'environnementale, mais respectueuse des besoins des habitants.

Le NHA définit le développement durable comme « ce qui dure (long lasting) », du point de vue de la gestion de la communauté dans le temps. Il souhaite améliorer la qualité de vie à différents niveaux. En régularisant les bidonvilles, la ville élimine le problème du foncier occupé illégalement, non rentabilisé et pour lequel elle ne perçoit pas de taxes.

Un logement décent offre un statut nouveau aux habitants devenus citoyens : l'appartement donne plus d'intimité et renforce le lien familial strict plutôt que la communauté. Il implique l'adhésion de la famille à un mode de vie propre au marché formel. Les loyers réclament un salaire mensuel pour assumer les factures et la scolarisation des enfants. C'est donc une première étape de « l'intégration » des anciens « bidonvillois » dans la ville et leur reconnaissance.



Espaces communs préservés dans
Rama IV community



Opération ancienne de logements
sociaux en face du siège du NHA à
Bangkok.

Le NHA s'engage à fournir des services et un environnement agréable, sûr et propre, utiles au quartier alentour. Les grands ensembles sont ceints d'un mur haut de près de quatre mètres en centre ville, les bâtiments répondent aux normes contre les incendies et sont maîtrisables par les forces de l'ordre. Le terrain est pourvu de réseaux d'assainissement et d'électricité, loin des sols pollués ou des marécages.

Une démarche d'évaluation et de diffusion bien ancrée

En tant que producteur, le NHA souhaite minimiser les coûts de construction : économie d'espace par la densification et les constructions hautes ; préfabrication et matériaux de construction résistants, sans entretien majeur.

L'implantation des bâtiments fait l'objet d'un plan environnemental afin de conserver un pourcentage élevé d'espaces verts et de répondre à l'Environmental Impact Assessment (EIA). Les développeurs privés doivent suivre les standards du NHA pour les logements, concernant les équipements, les services, les espaces verts, la surface des logements et la proximité avec les transports en commun. Chaque programme doit être en accord avec le cahier des charges du NHA et sa grille d'évaluation, avec une échelle de satisfaction à remplir par les locataires ou propriétaires pour améliorer les prochains appels d'offre. Les résultats des enquêtes de satisfaction figurent sur le rapport annuel, participant de la volonté de transparence et de performance .

L'office national du logement fait montre, malgré son budget modeste, d'une volonté affirmée de maîtriser la production immobilière en rétablissant l'équilibre entre pavillonnaires, condominiums luxueux et produits accessibles aux couches défavorisées. Par le NHA, l'État conserve la possibilité d'influencer l'architecture et d'imposer ses critères environnementaux (matériaux écologiques notamment) pour respecter la constitution et les EIA en matière de développement durable. Par son approche sociale plus qualitative aujourd'hui, son travail au sein du BMA, le NHA concrétise les orientations du plan directeur de la capitale : il est un acteur principal de l'urbanisation et du développement urbain : « *On essaie de les aider en proposant des activités apportant un salaire*

supplémentaire ou des activités, des formations. On doit connecter les logements aux écoles et infrastructures pour que les locataires puissent se rendre au travail. S'ils n'existent pas, ces services, nous devons les mettre en place. » K.

Les procédés du NHA sont diffusés en Afrique, à Trinidad et Tobago, le programme Baan Eua Arthorn fait école et sert d'exemple pour attirer des financements étrangers (de Hollande notamment). La Thaïlande participe à des réseaux asiatiques et internationaux de développement concernant le mal logement. Les colloques et rencontres permettent alors d'améliorer la performance des outils administratifs et opérationnels de chaque pays membre par le partage d'expérience et de contacts. On citera par exemple le World Habitat Day de septembre 2005 où le NHA a présenté des maquettes de logements peu onéreux pour les campagnes du Nord de la Thaïlande.

L'association avec des universitaires pour créer du développement durable

Le NHA travaille en relation étroite avec les universités, privées et publiques. Ils commandent des études préalables équivalant aux missions de bureaux d'étude indépendants. Ils organisent des ateliers (mission courte d'appel à idées d'étudiants) ou encore des partenariats à long terme concernant des recherches techniques ou conceptuelles.

La coopération du NHA avec l'Université King Mongkut (institut technologique) illustre cette démarche. L'objectif est d'élaborer un prototype de maison en structure bois. La forêt était cultivée dans l'idée d'enrichir le sol et de produire le matériau utile à la structure de logements sociaux évolutifs. Ici, le concept de développement durable est à la base du projet : l'entretien avec de futurs occupants a montré que la majorité souhaiterait

agrandir sa maison quitte à ne louer qu'une petite surface initiale pour limiter les dépenses. L'abondance de forêts et terrains cultivables à proximité du site de projet ainsi que la flexibilité du matériau bois (tant dans sa mise en œuvre que dans sa transformation) ont guidé la conception du logement. La structure démontable après utilisation, comme les maisons thaïes traditionnelles, démontre une prise en compte des attentes de la population comme de la fragilité du milieu naturel.

Les constructions en béton armé préfabriqué, localisées en milieu urbain, se justifient par leur rapidité d'assemblage sur le chantier. Tout en formant des étudiants à des commandes réelles, le NHA se dote d'outils et de solutions nouveaux pour s'adapter à une demande qui évolue vite. Alors que les premiers logements sociaux portaient les stigmates de leur pauvreté (matériaux bas de gamme, situation périphérique), les nouveaux ensembles s'accordent mieux avec leur contexte urbain et leur population mobile. La répétition de modèles de maisons permet de réaliser des économies. Le plan de masse du lotissement ne fait pas partie de la recherche avec les universités, du moins pour l'instant.

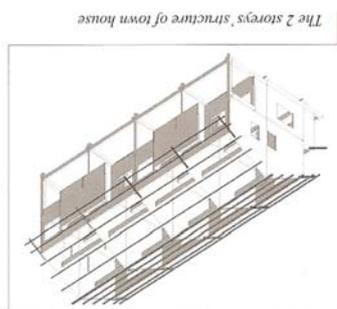
Construction Material of Countryside Housing Project Case Study : Fast Growing Tree



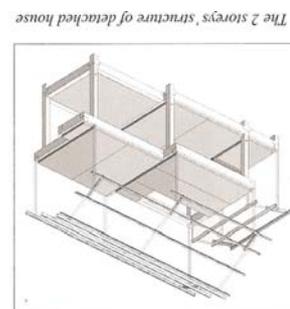
Growing tree house prototype



6 kinds of fast growing tree



The 2 storeys' structure of town house



The 2 storeys' structure of detached house

Project for setting standard model of 2 stories building : Prefabricated Concrete Construction System

L'implantation stricte disparaît en commune rurale et le NHA prévoit de réviser son implantation dans les prochains projets.

Le NHA diversifie son offre en logements et affirme sa prise en compte des facteurs environnementaux et sociaux qui faisait défaut dans les premières opérations contre le mal logement. Les initiatives entreprises avec les facultés d'architecture et d'ingénierie représentent encore une très faible part des réalisations de l'office national. Faute de liens structurés avec les services urbains du BMA, l'impact des projets de résorption de l'habitat reste assez faible et trop peu visible pour attirer des fonds supplémentaires ou entraîner une réflexion de fond sur le marché du logement dans la capitale. Le développement durable se justifie parfaitement dans la démarche du NHA qui doit produire à faible coût pour des populations qui ne s'offriront certainement pas d'air conditionné ou de piscine privée.

La programmation et la conception des logements du NHA ne font pas appel à la participation des habitants pour ; habitants intégrés pour la future gestion de l'ensemble immobilier. Un autre organisme, CODI, place la participation au cœur du processus d'aide aux communautés de bidonvilles et les sollicite communautés pour qu'elles élaborent leur projet de rénovation. Au-delà du logement, CODI va supporter des programmes de développement, de consolidation et d'amélioration du cadre bâti, idées qui vont asseoir la place de ces communautés dans leur ville sans qu'elles ne quittent leur ancienne forme d'habitat.

CODI : une approche participative de proximité

Le Community Organisation Development Office (CODI) a été créé par Somsook Boonyanbancha en 2000. C'est un organisme public chargé de distribuer des fonds aux communautés de bidonvilles souhaitant réaliser un projet commun (rénovation de maisons ; création de coopératives ; construction de centres d'aide aux membres de la communauté).

CODI assure aussi la mise en relation des communautés avec les autorités politiques, administratives, pour obtenir les droits et autorisations nécessaires au projet. CODI s'adresse davantage aux communautés fortes et organisées de telle façon qu'elle puissent assumer le coût et la réalisation d'un projet de rénovation tout en s'impliquant dès le départ par la participation et la négociation avec les autorités.

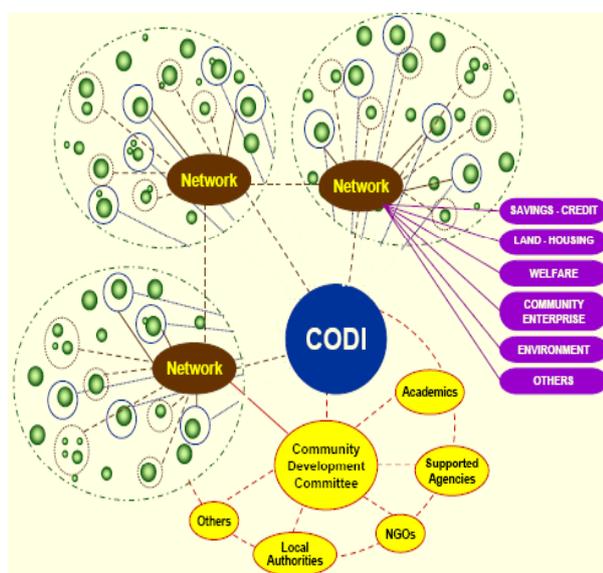
Dans le domaine du logement, au 12^e rang des priorités de CODI, l'organisme possède sa propre équipe d'architectes spécialisés dans la collaboration avec les habitants de bidonvilles. Pour ses reconstructions et plans directeurs, l'organisation travaille davantage en province pour la reconstruction de communautés, les opportunités foncières, les enjeux et le nombre d'acteurs étant plus faciles à gérer. Comme pour le NHA, le prix du foncier menace les communautés d'expulsion tout en les empêchant de racheter le terrain ou de s'établir à proximité de leur emploi en cas de relogement. Les villes de provinces, de taille modeste, offrent des solutions plus

« Le Bureau de Développement des Communautés Urbaines (UCDO) fut établi en 1992 avec un capital initial de 1,25 milliards de bahts (250 millions d'euros) du gouvernement, en tant que service de crédits pour aider les activités de développement des communautés urbaines et pour proposer des prêts à faible taux d'intérêt en cas d'urgence pour les organisations de communautés, pour le logement et pour faire fructifier leurs économies (banques). Bien que sous la direction du NHA, l'UCDO avait son propre mode d'action et son bureau de direction pour un maximum de flexibilité. Ce fond devait être accessible à tous les citoyens pauvres organisés pour demander des subventions pour leur projet de développement commun. Huit ans plus tard, plus de la moitié des 2500 communautés de bidonvilles dans 50 provinces étaient des membres de l'UCDO, réunis en 103 réseaux d'activités de développement incluant le logement, des banques communes, l'environnement, des coopératives de communauté et des aides sociales. Le 26 octobre 2000, l'UCDO a été officiellement associé au Rural Development Fund pour devenir l'Institut de Développement des Organisations de Communautés (CODI). Le décret royal qui instaura CODI autorise la poursuite des opérations débutées sous l'UCDO, mais étend considérablement les offres de l'organisme et ouvre la voie à de grands changements dans son fonctionnement et sa relation aux communautés de bidonvilles qu'il supporte. En faisant de CODI une entité légale autonome avec un statut d'organisation publique, le décret offre plus de possibilités, plus de ressources, plus de flexibilité et des coopérations plus larges avec les groupes urbains et ruraux. »

avantageuses que la capitale où les propriétaires privés ne tolèrent plus la présence embarrassante des bidonvilles. À Bangkok, les actions de CODI se focalisent sur la dépollution des canaux, la légalisation des bidonvilles, les coopératives et banques de communautés. CODI a en charge le programme Baan Mankong (« secure housing ») pour la rénovation ou la reconstruction de la communauté par les habitants.

CODI est structuré et dirigé comme les grandes ONG internationales. La présidente, par son charisme et sa présence sur différents fronts, assure la publicité et la diffusion des idées de CODI. Beaucoup d'informations sur la fondation, les buts et les réalisations sont consultables sur Internet, mode de communication privilégié avec l'étranger. C'est un moyen de légitimer le travail et de créer un réseau mondial - base de données sur les bidonvilles et les politiques locales (surtout avec l'Asie du Sud-est et les Etats-Unis après l'ouragan Katrina). CODI fait ainsi connaître la Thaïlande pour son rôle actif dans le partage d'informations et de savoirs sur le mal logement et l'économie des bidonvilles.

« Je crois que le développement des communautés comme fait par CODI illustre une idée du développement durable, c'est plus clair que dans les autres projets. Mais en terme d'environnement, CODI tente aussi de sensibiliser les gens et de leur apprendre à gérer les déchets, l'énergie, etc. Ils envoient des gens d'autres communautés former certaines en projet pour des activités sociales ou économiques (ateliers, aide aux personnes malades ou âgées). Ils apprennent à gérer l'argent. Les habitants ont réalisé que leur communauté participe au voisinage, et ils veulent la rendre plus propre et vivable (salubre). Ils ne veulent pas être accusés de causer des problèmes environnementaux comme pour le canal. Avant les gens plus aisés considéraient que les communautés étaient responsables de la pollution des canaux avec leurs déchets. Les habitants doivent prouver qu'ils ne sont pas coupables de cette pollution maintenant. Par exemple à Chiang Mai, la municipalité voulait déplacer une communauté jugée responsable de la pollution, mais les gens pour rester ont dû dépolluer l'eau. Ce projet a eu du succès. » M.B.



Des propositions adaptées à chaque type de développement

Schéma de fonctionnement de CODI avec les

La nouvelle constitution thaïe consacre un chapitre entier au développement durable et plusieurs autres aux droits des communautés. L'éviction n'est plus la méthode préconisée pour mettre fin aux bidonvilles, la participation par contre devient essentielle et la communication avec les habitants apparaît comme le point principal du développement durable. L'État a pris en compte son impossibilité à régler seul la question du mal logement par la construction massive d'appartements, il fait désormais appel à des intermédiaires et ONG tout en redéfinissant son rôle : il devient assistant et non initiateur des programmes de rénovation / reconstruction. Ce positionnement plus réaliste et stratégique également favorise la gouvernance locale et l'implication des communautés. Elles sont maîtresses de leur projet de développement en cessant de profiter ou d'attendre les aides.

CODI illustre bien le changement d'orientation et le basculement de pouvoir qui s'opère depuis une dizaine d'années dans le pays. L'organisme intervient de façon à donner un statut légal aux communautés spontanées et améliorer leurs conditions de vie à long terme sur 15 ou 20 ans. Elles doivent présenter leurs intentions pour acquérir un tel statut

ce qui limite la coopération de CODI avec les grandes communautés organisées : les anciens groupes qui partagent la même cause, et ceux qui ont suffisamment d'économies pour supporter le salaire d'ouvriers ou des jours non travaillés pour les réunions de concertation et la réalisation du projet.

« C'est à la communauté de rester forte pour négocier un droit du sol plus long. » CODI

CODI organise des réunions entre habitants et architectes pour préciser la demande et créer le plan directeur, les maquettes du projet. Cette phase est appelée l'« empowerment », destinée à rendre le pouvoir créatif et décisionnel aux habitants. La période de réflexion entre les habitants est un moyen efficace de renforcer les liens de la communauté et de penser son évolution sur le long



Processus de projet de CODI et différentes interventions possibles

terme, de préserver ou de se forger une identité. En responsabilisant la population, CODI favorise aussi l'appropriation de l'espace par l'auto-construction dans un cadre légal et sécurisé. Alors que les architectes veillent au respect des normes et de l'environnement, la communauté apprend à gérer son économie (une coopérative distribue les fonds de CODI à chaque membre) et à concevoir ensemble. On retrouve les trois piliers du développement durable dans les activités de CODI, et un lien clair avec la tradition thaïe communautaire. La cible est donc la communauté comme représentant de la société thaïe et de son identité : « Le moyen le plus sûr, le plus rapide et le moins cher pour préserver la communauté et de poursuivre le développement initié depuis sa création. Une fois l'architecture rénovée, la communauté montrera sa beauté organique à la société, grâce à une méthode appropriée à la culture locale, à la créativité des habitants, les typologies multiples et l'identité propre de la communauté apparaîtront ». CODI

Les projets de logements

En fonction du site et de la densité, CODI propose des programmes et typologies de façon à satisfaire les divers clients (familles, couples, locataires). Son équipe d'architectes travaille dès le départ avec les habitants mais vient seulement en renfort de la communauté.



« Les futurs habitants doivent se rendre compte du prix de la parcelle et considérer leurs moyens de remboursement. Ils doivent s'entendre pour faire les plans de la communauté globale, travailler ensemble. Ce n'est pas le gouvernement qui fait le projet, ce sont les gens. Suivant le prix du terrain, les gens peuvent avoir des jardins privés ou des espaces verts tout autour de la communauté... à la campagne par exemple. »

A gauche : ateliers éducatifs. A droite, les habitants discutent l'implantation des maisons (représentées par des blocs de carton) et les typologies proposées par les architectes.

La rénovation sur site

Cette méthode permet en outre de construire des équipements et d'aménager des espaces verts ou de rassemblement.

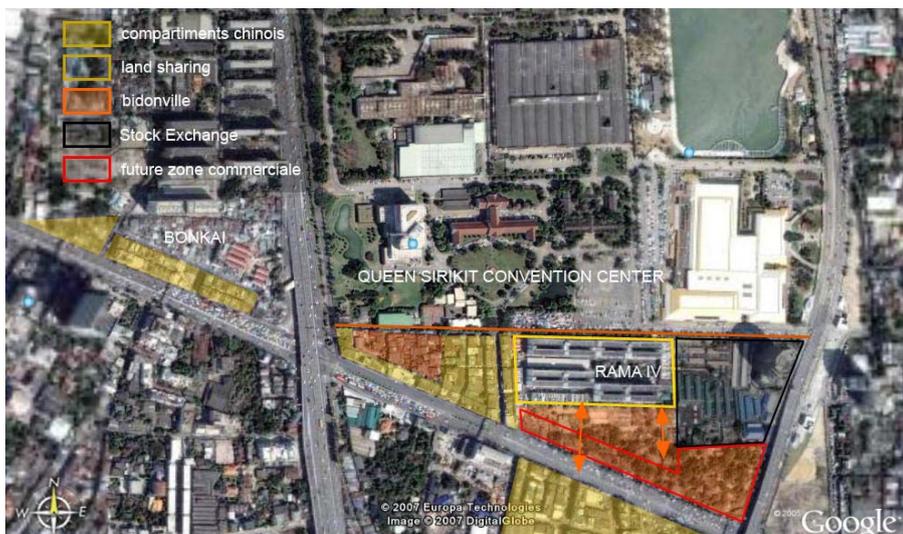


Klong Toey, communauté « 70 rai » : entrée, espace de jeux et desserte des logements.

Le partage d'un terrain (landsharing) élimine le risque d'expulsion d'une communauté en faisant en sorte que tous les acteurs soient gagnants. Le principe est de proposer une solution avantageuse : pour les communautés qui peuvent rester dans le centre et dans des maisons rénovées avec un statut légal ; les promoteurs privés qui obtiennent le droit de construire et équiper une parcelle en cœur de ville ; le conseil municipal qui développe la ville sans expulsion, tout en s'assurant d'une rentabilité commerciale. Ce système est fréquemment utilisé en Asie (Cambodge, Inde) et permet une mixité fonctionnelle et sociale sur une même parcelle. La communauté est alors entièrement ou partiellement reconstruite, mais tous les habitants doivent trouver une maison tout en restructurant le site. Rama IV illustre bien le land sharing par sa mixité architecturale et sociale : l'îlot est investi par des usages différents et apporte de nouveaux services au quartier. Les maisons anciennes abritent des ateliers de réparation, les barres de relogement proposent des boutiques d'alimentation et des services (coiffure, garde d'enfants) et la partie libérée loge le Stock Exchange Tower de Bangkok.



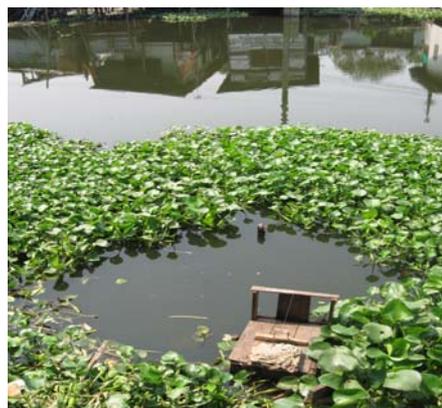
Klong Toey community reconstruction on site



Le land sharing est une méthode qui s'avère particulièrement juste pour intervenir en centre ville où les enjeux sont complexes et les acteurs régulièrement en conflit. Alors que les opérations de reconstruction ne dépassent pas les limites du bidonville originel, le land sharing s'intègre davantage dans son contexte urbain pour créer un « morceau de ville ».

Les projets environnementaux

Dans d'autres communautés, l'aide de CODI est ciblée sur l'environnement avec la dépollution de canaux. Sur 18 canaux, l'organisation comptait sélectionner 2 communautés suffisamment organisées pour appliquer le programme Baan Mankong en 2004. Il s'agissait de former des groupes pilotes pour le nettoyage et initier les autres aux techniques de dépollution après formation d'un réseau d'initiés. Les thaïlandais ont mis au point une méthode de récupération des déchets organiques (compostés) pour obtenir une substance (Effective Microorganism ou EM) capable d'éliminer les mauvaises odeurs du canal et de le filtrer efficacement. Utilisés dans une certaine proportion, les EM ont permis le retour des poissons et de rendre au canal sa couleur verte naturelle. Ce procédé très peu cher limite l'impact de la pollution domestique en accompagnement du ramassage des ordures et de la sensibilisation des habitants aux conséquences de leur négligence sur l'environnement. Les communautés acquièrent un savoir utile à la préservation de leur canal qui peut constituer une menace (maladies de peau, asthme, risques pour les enfants), tout en légitimant leur présence sur les sites. Les thaïlandais et le gouvernement décrivaient les communautés comme les pollueurs principaux mais les activités organisées par CODI et largement médiatisées forcent les autorités à légaliser les logements et à considérer les autres sources de pollution (usines, lotissements proches). Les techniques à base de déchets organiques et le nettoyage du lit du canal par les habitants, certes très économes et localement efficaces, demandent un très faible investissement de la commune (prêt de camions pour transporter les détritux à la décharge)



Traitement des eaux par jacinthes d'eau et papier de pêche, Bang Bus

« Pour les petits canaux, on utilise les EM une fois par semaine, pendant un mois minimum. On a constaté qu'après 3 mois dans une communauté, l'eau devient meilleure et la pollution diminue. Après la première utilisation, la mauvaise odeur est réduite. Après la deuxième semaine, nous avons observé que des organismes vivants apparaissent dans le canal. En troisième semaine, le canal avait résolument changé. Il est devenu vert, clair et vivant, plus de mauvaise odeur, et les poissons étaient revenus. On voyait des bulles d'air qui confirmait l'abondance de poissons.

Mais cela dépend du degré de pollution du canal. Après trois semaines, la pollution diminue et le canal devient clair. Mais les EM devraient se poursuivre une fois par mois, parce que cela rend l'action durable. Il faut continuer sinon... Parce que les eaux usées viennent des routes, et du système de drainage. Il faut continuer sinon cela redeviendra noir et pollué à nouveau.

Nous voulons qu'ils [les habitants de communautés] se sentent propriétaires, parce que pour être durable cela doit être fait par les gens eux-mêmes. »

Extrait de "Canal community development and canal cleaning activities in Bangkok", interview de Vichai Poey par ACHR en décembre 2004.

Là encore les communautés se regroupent en réseaux dont les deux plus influents sont le Four Region Slum Network et le Canal Community Development Network : leur rôle s'apparente aux syndicats ou lobbies pour obtenir une reconnaissance et leur statut de citoyens. La protection de l'environnement reste un moyen pour obtenir un logement sûr. Combiner l'écologie à l'éducation et à un projet social s'apparente à du développement durable, mais sans en porter le nom. CODI parle davantage de développement et d'amélioration du niveau de vie que de projet à long terme. Pourtant ces programmes font « bouille de neige » et les réseaux s'agrandissent chaque jour, de nouveaux projets font école. En modifiant leur image, les habitants de bidonvilles assurent leur avenir tout en profitant à la ville. Le changement de perspective nécessaire pour stopper les expulsions génère aujourd'hui les prototypes et laboratoires du renouvellement urbain les plus intéressants du pays. Contrairement à d'autres interventions précédentes de l'État, les

décisions émanent des habitants qui savent trouver la réponse à leurs problèmes : « *Du coté des agences du gouvernement, les instances locales ont entendu parler de développement durable mais elles ne savent pas vraiment ce que ça signifie, alors elles se concentrent sur l'environnement. Parfois ça n'a rien à voir avec la durabilité, par exemple elles rendent les communautés jolies en plantant des arbres et en faisant pousser des fleurs. Ils (les politiques) pensent que ça va rendre la communauté (pauvre) durable.* » M.B.

Les projets de développement économiques et sociaux

Les premiers projets de CODI furent d'ordre financier pour rendre les habitants acteurs de leur développement à l'échelle du foyer tout d'abord, puis dans l'idée de rénover la communauté. Les prêts sont octroyés en fonction du nombre d'habitants et des services qu'ils souhaitent mettre en place, ou financer : bourses d'étude et crédits pour les frais d'inscription des enfants à l'école ; aides pour les membres âgés dans le besoin. ; aides pour les médicaments et frais hospitaliers ; aides pour les cures de désintoxication et les traitements des personnes séropositives ; crédit-revolving pour promouvoir les petites entreprises dans les familles très pauvres.

« L'épargne rassemble les gens, développe leurs ressources de base et construit leurs aptitudes collectives. Cela aide à créer une capacité de gestion et des applications concrètes dans la communauté ; les gens apprennent le compromis et à conduire les besoins de chacun dans une direction commune. »

Extrait de "Addressing poverty and avoiding dependency", Somsook Boonyabancha et Diana Mitlin, février 2005.

Chaque famille du programme Baan Mankong perçoit logiquement 25000 bahts (625 US\$) pour les rénovations sur site, 45000 bahts (1125 US\$) pour la reconstruction sur place et 65000 bahts (1625US\$) pour du relogement. En plus des fonds de la Banque Mondiale, les prêts de CODI (qui doivent être remboursés avec un très faible taux d'intérêt) jouent un rôle majeur pour éviter aux foyers pauvres de dépendre complètement des aides nationales. Les prêts font des communautés des investisseurs, promoteurs, des décideurs, par le refus de l'assistanat. Ils rendent leur autonomie aux habitants et impulsent une mise à niveau des espaces délaissés. En cas de reconstruction de la communauté, les habitants prévoient parfois des centres éducatifs pour les enfants qui hébergent aussi la salle de réunion des personnes âgées. Ces dernières demeurent considérées comme détentrices d'un savoir et d'une sagesse.

Des actions inspirées par les communautés anciennes

Avec la participation de tous et la vie en communauté, l'architecture témoigne de l'appropriation progressive d'un territoire. L'autoconstruction resserre les liens entre les bâtisseurs : avec ce projet commun, l'image de soi et du groupe deviennent positifs. Le « village » est aussi une matérialisation dans le temps et dans l'espace des rapports humains. Alors que ces populations souffrent de l'absence de reconnaissance, de statut, voire de droits, construire et faire la ville soi-même est le manifeste de leur présence, une revendication physique, voire un affront. Communauté veut aussi dire identité pour les habitants. Le chef de Thewasuntorn (communauté au bord d'un canal commercial autrefois) n'avait aucune envie de quitter les lieux. Il souhaite dépolluer le canal, car les esprits de l'eau qui protègent le groupe s'y trouvent, et mettre en valeur ce mode de vie (musée et accueil de touristes). La communauté est humaine, physique, symbolique et religieuse à la fois. Les anciens habitants qui ont aujourd'hui une maison en dur et un niveau de vie confortable ne quittent pas systématiquement le bidonville. Le réseau social établi, la communauté peut devenir une seconde famille.

Les coutumes perdurent dans les bidonvilles comme une réminiscence d'un mode de vie rural transposé dans la capitale. Les fêtes thaïes ou les festivals inter communautés servent à tisser une toile de connaissances, utile en cas de litige avec le gouvernement. Au

final, la communauté est un entre deux dans la ville, qui « aide à absorber la détresse sociale des groupes pauvres et à les lier au système urbain environnant ». Cela dépasse largement la simple protection offerte dans les nouveaux lotissements fermés. Alors que la pauvreté est dite « dénominateur commun » dans le bidonville, diverses études thaïes et étrangères ont révélé que la mixité sociale est réelle et spontanée. L'ensemble bâti propose lui aussi une mixité de fonctions et d'usages garantissant une certaine autonomie: services, commerces, ateliers, logements, lieux de culte, espaces publics.

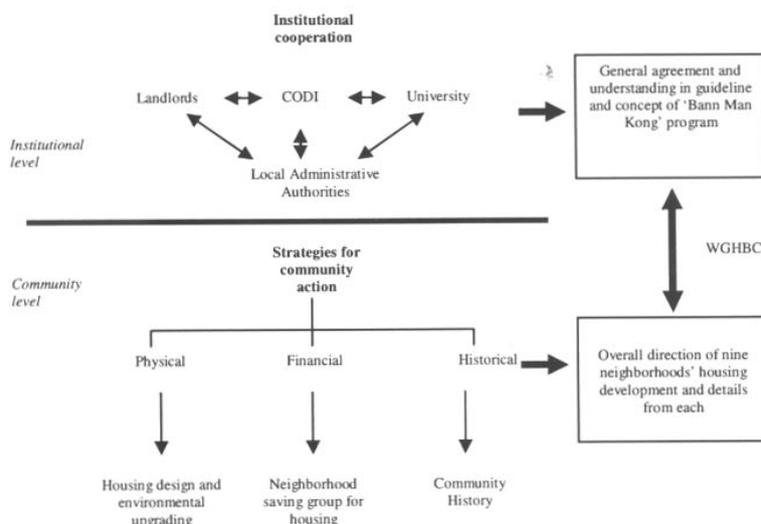
Bangkok se distingue par l'évolution des espaces et des usagers au cours de la journée, transformant la ville perpétuellement. Les parkings demeurent rarement vides après fermetures des centres commerciaux ou bureaux, ils accueillent des marchés de nuit où les cafés étendent leurs terrasses. Les grandes surfaces et tours de bureaux se mélangent avec les marchands ambulants, la mixité commerciale semble innée à Bangkok. Elle se raréfie dans les nouveaux espaces urbanisés qui développent un plan de zonage. Dans les espaces résidentiels, la multiplication des trajectoires familiales (professionnelles, territoriales) rendent les liens économiques que partageaient les habitants très faibles, les valeurs changent. Dans le bidonville, les déplacements et la consommation sont limités, les gens se reposent davantage sur la communauté pour les achats quotidiens. L'autonomie relative de cette population perdure avec la réciprocité des échanges et la prise de décisions communes pour le territoire. La participation est intrinsèque à la communauté pauvre, sans concertation le regroupement éclate. Ces caractéristiques font la richesse des bidonvilles, une culture et une organisation sociale tombant en désuétude.

Retour d'expérience

Les méthodes de CODI et ses résultats démontrent bien la prise de conscience nationale du problème de la consolidation des communautés, bidonvilles ou non. En cas de site non raccordé aux réseaux d'égouts et d'électricité, CODI négocie avec la municipalité pour inclure la communauté dans ses plans d'urbanisation. Ceci implique souvent le redécoupage du terrain en parcelles indépendantes et le déménagement des habitants. Malgré le risque du délogement, le travail de CODI amène les habitants marginalisés à s'intéresser aux affaires urbaines et donc à faire valoir leur statut de citoyen. Peu à peu les communautés retrouvent leur place dans la ville par la démocratisation des politiques du

logement et la multiplication des associations de défense en leur faveur. L'investissement des communautés révèle que le développement durable en Thaïlande est particulièrement efficace pour les petits projets et les initiatives locales. Plus qu'une volonté nationale de mieux maîtriser l'urbanisation, notamment dans la capitale, la durabilité naît de revendications successives qui poussent le gouvernement à

s'intéresser au sort des communautés en général. Ce décalage apparaît clairement sur le plan directeur de la ville qui ne fait pas apparaître de volonté d'intégrer les plus pauvres au processus de croissance urbaine : « *Ce ne sont pas les terrains qui manquent, mais les structures et l'engagement des autorités pour agrandir l'offre en logement bas de gamme* ».



Ces commentaires montrent que les politiques considèrent toujours les bidonvilles comme un poids pour la croissance du pays, leur engagement s'en ressent et les opérations de CODI se limitent à la parcelle stricte du bidonville. La dépollution des canaux par les communautés est un autre exemple du paradoxe thaï : les programmes les plus innovants se cantonnent à des territoires restreints et restent cachés. La communauté est une honte et les mesures de développement durable semblent toujours humanitaires. Les habitants ont à prouver qu'ils méritent la ville par leur conduite exemplaire. En parallèle, les usines qui polluent les canaux peuvent contourner la loi en payant une amende ou par la corruption pour éviter de modifier leurs installations ou de financer le nettoyage de l'eau. Actuellement, peu de contrôles s'assurent que le nombre de logements accessibles aux couches moyennes est suffisant. CODI dépend de son image positive pour obtenir des accords avec les plus grands propriétaires de la capitale : le Treasury Department (Trésor Public), le Crown Property Bureau (qui gère les terres royales) et la compagnie nationale de transport ferroviaire. CODI travaille aussi avec d'autres réseaux publics (Urban Network, santé) et privés (TEI) afin de compléter ses compétences en milieu rural. Un partenariat est engagé avec des entreprises travaillant dans les énergies renouvelables (solaire par exemple) mais les avancées ne sont jamais citées comme issues du développement durable. Les politiques du logement et le développement durable ne sont en aucun cas associés aux services de l'urbanisme (dont le BMA) dans leur travail. Les employés eux-mêmes sont résignés : *« Parfois le BMA ne sait pas que certains terrains lui appartiennent et qu'ils abritent des communautés. Pourquoi le plan n'est pas appliqué ? Il n'y a pas assez de gens pour le contrôler, et trop de pression immobilière autour. »* (BMA) ; et les universitaires restent sceptiques : *« Pour les communautés, il est difficile de dire si c'est du DD de l'État ou de CODI, mais il y a une volonté d'améliorer les conditions de vie... sans affirmer que ce soit du DD. »* O.P.

Les projets privés

Les actions du Thai Environment Institute (TEI)

L'efficacité des ONG internationales varie en fonction des causes (médiatisées ou non), quelques communautés bénéficient alors d'un soutien financier plus important. Les coopérations peuvent cesser en cours de projet par manque de fonds, désintérêt des donateurs ou encore problèmes logistiques ou idéologiques. Les ONG internationales imposent parfois des idées du développement et des règles propres à leur éthique mais bien éloignée des revendications de la communauté. Travailler avec de telles organisations requiert de la diplomatie afin que cette association porte ses fruits et influence durablement les autorités thaïes. Les ONG sont tributaires des sponsors et des gains de leur engagement, à l'exemple de TEI : *« Le plus important est la concrétisation... nous avons du mal à trouver des « sponsors » pour supporter nos projets sur le long terme. Avec les Nations Unies et les entreprises privées, nous lançons des projets. La première phase achevée, ils ne poursuivent plus leur engagement ce qui fait que les projets ne sont pas efficaces. Ils sont stoppés dans l'œuf en quelque sorte, ne peuvent pas aller plus loin, et donc ne tiennent pas leurs promesses pour les habitants. Les entreprises veulent affirmer leur image positive en lançant successivement plusieurs projets, sans finir les premiers (ce qui au total leur coûte plus cher). C'est une question d'image de marque, commerciale avant tout. UN Habitat supporte malgré tout des projets en seconde ou troisième phase. »* P.C. de TEI

TEI est une ONG à but non lucratif fondée en 1993. Dans le but de conserver les ressources naturelles et de parvenir à un développement durable du pays et en Asie du Sud-est, l'institut conduit des recherches, des formations ainsi que des activités liées à la construction. Il développe une approche participative qui engage chaque parti à prendre ses responsabilités face à l'environnement et à réfléchir ensemble à des programmes environnementaux concernant l'énergie, la pollution, les technologies « propres », la gouvernance environnementale et la mise en place de normes et labels écologiques. TEI

formule des directives environnementales et assure le lien entre les décideurs et les communautés, entre le budget et la réalisation.

L'ONG collabore avec le secteur privé, le gouvernement, les communautés locales et d'autres membres de la société civile, les universitaires et des organisations internationales. On notera l'action de TEI en amont du plan directeur d'Uttaradit fait par CODI, une étude de cas exemplaire d'après l'ONG.

Le projet d'Uttaradit

Dans cette commune, TEI entreprit un recensement des bidonvilles et squats, l'identification des propriétaires, qu'il fallait reloger sur place ou à proximité. Cette étape préalable initia le regroupement des habitants en réseaux et organisations de communautés supportées par de jeunes architectes, des moines et le maire d'Uttaradit.

Dans un premier temps, TEI élaborait un plan de logement puis participa à la construction de maisons pour 124 foyers anciennement squatteurs dans la ville. Ce programme appelé Boon Kook permit aux communautés de la ville de se présenter à CODI pour bénéficier de l'aide de Baan Mankong, en seconde phase, TEI sollicita des financements pour la création du plan de développement et de régénération urbains d'Uttaradit, la rénovation d'infrastructures, la dépollution de canaux par les communautés, le rachat de terrains abandonnés pour l'aménagement de parcs et la construction de logements pour 1000 autres foyers en situation irrégulière.

Contrairement à CODI qui tire sa méthode participative des échecs des premiers projets du NHA, TEI prend l'expérience japonaise en référence. Pour Uttaradit, la JBIC (Japan Bank for International Cooperation) fut le sponsor et guide du développement des réseaux d'habitants, en 2005-2006. Il s'agit d'exploiter l'expérience du Japon en matière de réseaux environnementaux de communautés japonaises en Thaïlande, d'échanger des informations et de lier les communautés japonaises et thaïes en un rassemblement international dans le futur. TEI a d'ailleurs intégré l'ONG japonaise "Genki Network for Creating a Sustainable Society" afin de mettre en commun leur savoir et leur gestion.

La visibilité de TEI sur la scène internationale médiatique participe au succès de ses entreprises, alors que pour CODI le plébiscite doit venir des habitants et se perçoit lors des élections. Ceci explique le choix des références et des objectifs de TEI. L'organisation tente d'éveiller une conscience environnementale en s'attaquant à plusieurs fronts, l'effet d'entraînement souhaité par CODI semble secondaire pour TEI, chaque projet fini devient une référence sans forcément générer de politique nationale de développement durable. L'opération d'Uttaradit est une exception remarquable :

Chaque phase du projet menée par un organisme différent (TEI puis CODI) mais utilisant la concertation avec les acteurs locaux a permis la réutilisation des données et la concrétisation d'un plan directeur dépassant largement l'échelle des communautés. Le phasage nécessaire à l'obtention progressive des financements fut bénéfique grâce à

« La vision du Thailand Development Institute est d'être un centre d'excellence en matière d'environnement ; une source de données actualisées et fiables ; bénéficiant d'un personnel hautement qualifié capable de promouvoir les initiatives de développement durable de nos ressources naturelles et de notre environnement, et reconnu en tant que tel localement et internationalement. »

Site web de TEI

« Le réseau fut créé par le regroupement de communautés dans la commune d'Uttaradit. L'opération respecte les notions d'amour, intégrité, pureté, vertu, loyauté, transparence et sacrifice.

Il s'agit de participer à toute étape du projet (seul cela compte pour le choix final, tous participent en donnant leur opinion et en partageant les décisions). Il n'y a pas de chef de réseau mais une « équipe de coordination » sur le terrain et l'organisation des différents secteurs. »

Site web de TEI, Uttaradit



Mae Hong Son, panneaux solaires dans un village, TEI.

l'utilisation de méthodes de travail similaires entre les acteurs du développement. Il assure aussi un meilleur diagnostic et la maturation du projet pour aboutir à une solution globale. Uttaradit illustre la réussite des négociations entre les acteurs, un facteur décisif dans la concrétisation des projets de développement durable. Les enjeux individuels freinent l'action et aboutissent en général à des améliorations partielles et de courte durée.

Si à Uttaradit la légalisation des communautés est suivie par un plan d'urbanisme de l'agglomération, la plupart des programmes se résument à une phase ou à l'apport de matériel dans les communes rurales notamment. À Mae Hong Son, TEI a pallié l'absence de source d'électricité (région montagneuse) par des panneaux solaires et des générateurs hydroélectriques. Ce projet s'inscrit dans une résolution du pays à produire 12,2% d'énergie renouvelable sur sa consommation totale d'ici 2011.

Ni CODI ni TEI ne parlent de leur coopération dans ce projet (aucune mention dans leurs articles ou rapports), ceci témoigne du hasard de la rencontre entre les deux organisations mais révèle surtout une difficulté à se positionner par rapport aux acteurs et aux champs du développement durable. Ces institutions bien établies dont les activités se chevauchent engendrent une profusion d'idées perdent de leur efficacité car rarement inscrites dans les politiques et les stratégies des dirigeants. TEI affirme sa présence avec l'ONEP (ministère de l'environnement) dans la présentation de ses directives écologiques, et le projet d'Uttaradit lui a valu de nombreux prix, du projet environnemental, de la province, de la bonne gouvernance. Pourtant, il apparaît là encore assez difficile de convaincre les dirigeants et la société civile. Uttaradit est affiché comme une réussite car « *les politiques et la communauté avaient la même vision des choses, ils travaillaient ensemble et se concertaient.* » (P.C.)

Le Thai Environment Institute rencontre des problèmes récurrents dans son travail avec les autorités : « *La plupart des communautés savent s'organiser et connaissent leurs besoins, mais obtenir le budget ou le soutien nécessaire est plus délicat. C'est un problème de gouvernance au niveau local. Les gouverneurs ne sont pas intéressés par le transfert d'argent. Ils veulent garder les fonds pour leur propre intérêt : une fois qu'un projet est proposé, le gouverneur stoppe le processus en affirmant qu'il construira ou finalisera le projet lui-même.*

La participation et les propositions s'inscrivent bien dans une logique de développement durable, mais la commune stoppe généralement la coopération à la fin de la première phase, correspondant au plan directeur (masterplan) : « *Le gouverneur ou la municipalité gère l'argent de façon autonome et opaque, ils ne délèguent pas les actions (par corruption ou intérêts personnels en favorisant certaines entreprises). Les communautés sont déçues, finalement leur masterplan n'aboutit pas malgré leur engagement profond. C'est long et difficile de convaincre les gouverneurs de soutenir nos projets ! L'approche participative se répand aussi. Les plus grandes communautés sont plus fortes, elles ont plus de budget et se mobilisent davantage... C'est plus facile pour la participation, mais le problème reste que les municipalités ne veulent pas répartir l'argent. Le problème majeur est politique !* » P.C de TEI

Autant que les problèmes administratifs (traitement lent des dossiers, manque de coordination entre les services), les interlocuteurs regrettent l'absence de volonté ou d'investissement des responsables dans les projets de développement durable. La concrétisation d'un projet pose problème à grande échelle, les initiatives de communautés et d'ONG demeurent plus créatives et efficaces, malgré leur ampleur limitée, que celles impliquant des aides de l'État : « *La coopération fonctionne mieux pour des petits projets de workshop où les acteurs se réunissent pour un délai bref mais rentabilisé. Il faut « garder le fer chaud ». Mieux vaut faire des petits projets dans un temps restreint que se lancer dans des projets trop long et finalement irréalisables. « Il y a le problème de l'emploi du temps, pour garder les gens motivés, et d'avoir la bonne personne au bon moment. Parfois, les interlocuteurs font leur travail sans engagement personnel.* » S.S.

TEI évoque aussi le manque d'éducation des communautés. Sur la question du changement des pratiques et d'une prise de conscience, les interlocuteurs de TEI se

regardent amusés et perplexes avant de répondre : « *un peu, les gens jettent moins, mais c'est très lent.* »

Comme CODI et le NHA, cette ONG agit au quotidien et au rythme de ses partenaires. Un article publié le 18 avril 2008 sur le site Internet de TEI mentionne la possibilité de recycler les sacs plastiques pour en faire de l'essence pour automobiles, une innovation qui attend ses clients et investisseurs :

« Le gouvernement s'intéresse beaucoup à ces problèmes [les communautés et l'environnement], mais ses actions restent modérées. Il faut éduquer les gens pour qu'ils voient aussi le bénéfice financier du développement durable ou des économies quotidiennes. Avant nous avions un hiver à Bangkok, aujourd'hui ça ne dure qu'une semaine ! Les gens s'en rendent compte. »

Les entreprises privées et les universités : des concours d'idées au service du développement durable

En parallèle des organismes de vulgarisation du développement durable, les entreprises privées s'investissent aussi dans la rénovation des communautés de bidonville et de l'environnement.

Ces initiatives engageaient de jeunes architectes, l'équipe CASE STUDIO, et l'UCDO (avant la création de CODI) dans des actions de valorisation de la culture locale des communautés sur l'eau. La mise à jour du patrimoine bâti, religieux et social de Dalat Bangkok constitua la base de programmes ultérieurs orientés sur les aspects environnementaux de la communauté, notamment en termes de pollution.

De nombreuses usines implantées le long des canaux ont progressivement empiété sur l'espace de communautés pauvres. Les textes les obligent à mettre en place des projets de développement durable, sur le plan environnemental, économique ou social.

EGCO, entreprise privée dérivée d'EGAT (compagnie Thaïlandaise d'électricité) doit appliquer ce texte sur l'environnement. EGCO est le mécène de nombreux projets dans les forêts du Nord du pays et participe à l'éducation des populations locales pour la sauvegarde du milieu naturel.

À Bangkok, l'entreprise a décidé de s'impliquer dans la dépollution du canal et d'étendre son projet à Dalat Bangkok, une communauté ancienne devenue bidonville au fil du temps. La compagnie d'électricité a consulté la faculté d'architecture de Kasetsart pour lancer un concours d'idées auprès des étudiants, travail faisant l'objet d'ateliers et d'un séminaire publié par la suite. Ce projet de 2007 a été repris début 2008, le projet de rénovation de la communauté a cédé la place à sa transformation pour accueillir des activités touristiques. Tout en indiquant qu'il faut améliorer la qualité de vie des habitants et l'image du site, le projet reste dans l'enceinte de la faculté d'architecture sans participation de la communauté. Malgré cet appel à idées sans concertation, le chef de la communauté connaît les orientations principales de la rénovation : « *S'ils [les habitants] veulent assister aux réunions et faire des remarques, c'est possible.* » A.S.

Electric Generating Public Company Limited ou EGCO est le premier producteur indépendant de Thaïlande, créé le 12 mai 1992 par Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT). Il aide à stabiliser la ressource énergétique nationale en diversifiant l'origine de sa production : gaz naturel, charbon, énergies renouvelables incluant l'hydroélectricité et des projets à base de biomasse.

« Avec son ambition de servir le peuple thaï, EGCO a ratifié les pratiques de bonne gouvernance en entreprise prenant en compte l'intégrité et la transparence pour ses actionnaires afin de préserver l'équilibre entre ses besoins économiques et sa responsabilité sociale et la conservation de l'environnement, et pour assurer une croissance durable. »

Alors qu'EGCO se situe sur la berge de Premprachakorn qui s'étire sur 50 km jusqu'au cœur historique, le projet de dépollution concerne une voie d'eau en impasse, à proximité: le canal longeant Viphavadi est trop long pour qu'une action porte ses fruits à court terme. Le traitement de la qualité de l'eau en utilisant le système des E.M sur une portion de canal apparut plus efficace. La concertation entre le secteur privé et éducatif est ici essentielle mais semble laisser peu de place aux habitants qui doivent « apprendre des universitaires » sans être intégrés aux projet. Il est difficile de connaître l'appréciation de la population. EGCO a distribué des dépliants issus d'autres projets identiques concernant les bonnes attitudes écologiques au quotidien, mais force est de constater que les retombées restent limitées en termes d'architecture. La communauté s'embellit, les discours de pauvreté apparaissent en filigrane mais n'entrent pas clairement dans le discours d'EGCO ni de Kasetsart. Chaque partie bénéficie de cette coopération en termes de notoriété et de préoccupation environnementale sans qu'un bilan objectif ne vérifie les résultats.

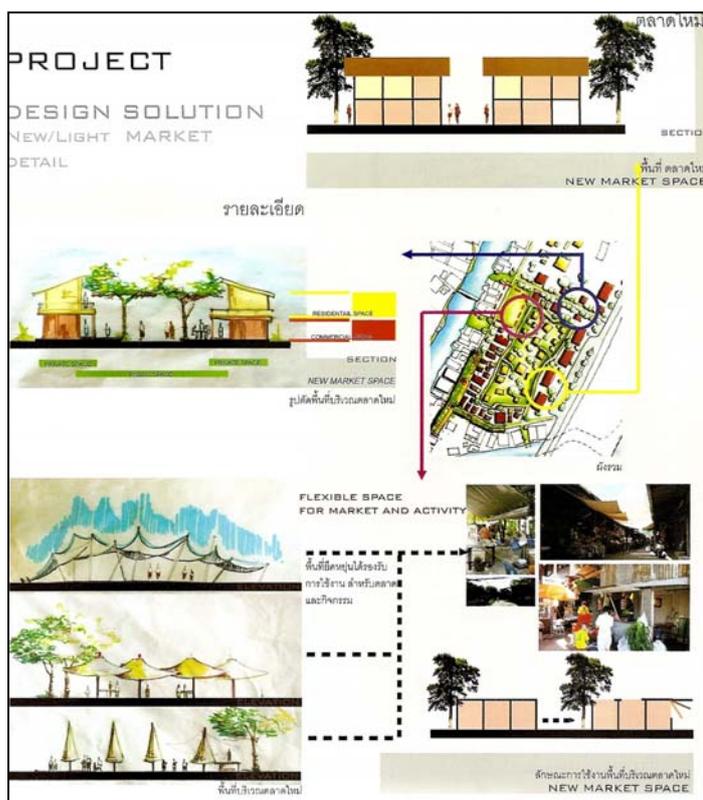
L'apport s'avère nettement plus positif pour les étudiants qui se confrontent au mal

logement et à un exercice de terrain dans le cadre d'un budget limité. Ici le développement durable est la problématique principale et les propositions, ingénieuses du point de vue de l'économie des matériaux et de la prise en compte du climat pour des constructions respectueuses de l'environnement et ventilées naturellement. Hormis les dispositifs d'assainissement et l'organisation nouvelle des bâtiments en îlots réguliers, les interventions s'inspirent du passé et des traditions de la communauté, des pratiques quotidiennes observées sur site. Les interventions se veulent respectueuses de l'existant tout en donnant une image positive de la communauté (espaces verts et promenades le long du canal). Les résultats sont autant de possibilités pour une réalisation future, mais le jury fixe les limites au niveau social.

Les lauréats du concours avaient tous décidé de déplacer les habitants ou de supprimer la communauté, un choix délibéré qui permet de s'interroger sur

les intérêts réels d'EGCO. Les projets durables traduisent-ils un engagement de la société, le résultat d'une contrainte (appliquer des textes) ou constituent-ils un effet d'annonce flatteur? La faculté d'architecture n'a aucune certitude à ce jour concernant la réalisation du projet gagnant. EGCO a payé la participation de Kasetsart, le projet en priorité éducatif devra faire l'objet d'un budget du BMA pour sa construction :

« Ce projet suit la tendance, mais tous sont des prototypes pour le moment, à petite échelle. Ces techniques sont répétées en fonction des contextes différents. Quelques autres entreprises aident à la collecte des déchets et à la conservation des ressources naturelles. Pour l'eau néanmoins, peu de compagnies s'investissent. Le BMA a un



Proposition d'étudiant pour la mise en valeur de Dalat Bangkokhen community.

Extrait de la brochure "Training and Seminar for Thailand Service Learning Program 1" (4-18/06/2007).

programme de nettoyage de l'eau, et à une grande échelle, pour le nettoyage de 80 canaux environs. Ca va dans le bon sens. » (A.S., responsable du projet EGCO).

Du bidonville au logement : préserver les communautés

Les communautés de bidonville gagnent en influence grâce à leurs réseaux nationaux. Dans le discours des ONG et des politiques, elles apparaissent comme un contre-pouvoir populaire réclamant davantage de démocratie dans les affaires urbaines et affirmant la force de leur cohésion sociale par la participation. Ce processus légitimé par l'idée de bonne gouvernance, inspirée de la Banque Mondiale, a pour but de connaître la demande avant de proposer de nouveaux services urbains. Les organisations d'habitants revendiquent pour trois principaux thèmes : la planification et la gestion environnementales urbaines, la fourniture de services urbains, la gestion de conflits environnementaux.

Les projets disséminés dans le territoire brouillent la lisibilité des politiques nationales comme le plan quinquennal Baan Mankong-Baan Eua Arthorn de CODI et du NHA. Concrétisées de façon plus opportuniste que planifiée, car dépendantes de la maturité des communautés et des gouverneurs locaux, ces actions efficaces à l'échelle municipale initient souvent un changement d'attitude de la part des élus comme des citoyens vis-à-vis des communautés.

Le développement durable : une démocratisation de la fabrication de la ville

Le développement durable appliqué au problème du mal logement correspond à une action « bottom-up » qui réconcilie les communautés pauvres et historiques avec la ville contemporaine. La concertation est l'élément clé de la réussite : elle rétablit une certaine égalité entre les acteurs (le droit à la ville) et instaure alors une réelle collaboration ou un nouveau rapport de force pour la fabrication de la ville. Le développement durable pallie la centralisation des décisions qui laisse peu d'espace à l'expression populaire. La population est, encore aujourd'hui, consultée à posteriori et études d'impact et enquêtes ne sont pas fréquemment prises en compte dans l'évolution des projets urbains ni des infrastructures.

Le concept de développement durable éveille une conscience citoyenne nouvelle, quelque peu différente de la tradition thaïe. Les modalités de négociation et l'idée de « droit » et de « statut » à défendre lors des projets urbains appartiennent au vocabulaire du système démocratique, des ONG. Plutôt que la mise en avant de principes tels que l'entraide et le contrôle collectif, prédominants dans la construction de la société thaïe, les communautés emploient un nouveau lexique inspiré des politiques : en se conformant à des revendications relatives au développement durable (préservation de l'environnement, du patrimoine social et bâti), elles réintègrent leur place dans la ville contemporaine. Il est intéressant de constater l'évolution du discours du NHA et du BMA à Bangkok au sujet des bidonvilles : la « solidarité », le

« Comme indiqué dans la constitution, les communautés traditionnelles ont le droit de conserver ou restaurer leurs coutumes, leur savoir local, et leur culture au même titre que ceux de la nation. En outre, les communautés pourront participer à la gestion, l'entretien, la préservation et l'exploitation des ressources naturelles et de l'environnement de façon équilibrée et permanente selon la loi. Un individu a le droit de se joindre à l'État et aux communautés pour préserver et exploiter les ressources naturelles et la biodiversité. En conséquence, il pourra vivre dans un environnement sain et bénéficier d'une bonne qualité de vie. En respect du Règlement National, l'État encouragera la participation publique dans la gestion des ressources et de l'environnement, le contrôle et l'élimination des pollutions environnementales susceptibles d'affecter la santé publique, les conditions sanitaires, la sécurité et la qualité de vie des citoyens. Ceci pour respecter le principe du développement durable. »

Explication de la Constitution du Royaume de Thaïlande, sur les communautés, 1997.

« respect des valeurs sociales », la « richesse culturelle » des communautés sont systématiquement mis en évidence : « *Travailler ensemble, la participation, le respect et l'expression aussi sont essentiels! Les gens perdent ce sens de la solidarité, de la communauté, dans les relogements ou ailleurs.* » NHA ; « *Le BMA tente de faire participer les gens même pour des petits projets, par exemple pour améliorer les trottoirs etc. C'est la nouvelle méthode du BMA [pour la planification et le développement urbain]. Avant ils voyaient uniquement un plan « physique ». Maintenant ils le considèrent aussi d'un point de vue social et pour le futur.* » (BMA) ; « *L'Agenda 21 sert à collecter les savoirs des gens, les anciens et les jeunes. Dans les universités de province, ils font des plans pour développer les communautés et les zones rurales. Ils agissent au niveau social, économique et environnemental, et tentent de travailler ensemble, pour avoir plus de connexion avec les gens. Voilà en quoi je pense qu'une bonne société (organisation) peut aider pour un développement durable. Ils tentent de ne pas utiliser de produits chimiques dans les fermes, encouragent une économie autosuffisante, proposent aussi des espaces de vente pour que la communauté puisse tirer des bénéfices économiques aussi. Il y a aussi des forums.* » (P., Civil Society Planning Network).

De façon générale, les communautés ne sont pas valorisées pour leur caractère physique mais pour leur histoire et leur poids démographique. L'architecture vernaculaire est en péril dans les communautés pauvres malgré l'existence d'études détaillées et de recensements du patrimoine bâti. Ce constat est une des contradictions de la Thaïlande dans le développement durable : alors que les programmes de relogement (land sharing) parviennent à une solution avantageuse pour tous, les communautés ne sont pas encore considérées comme un atout pour la croissance du pays malgré leurs atouts indéniables.

« *Pour certaines communautés, le patrimoine construit est évident, mais ça représente très peu de communautés. Pour les rendre durables, ça coûte très cher...alors les gens pensent que ça n'a d'importance. Il vaut mieux construire en béton. Et de l'autre côté, les gens veulent vivre comme ceux des grandes villes. Ils ne pensent pas à la valeur de leur logement. Parfois le propriétaire ne veut pas rester dans le « style vernaculaire », il veut vivre dans un bâtiment pour montrer l'amélioration de son niveau de vie, parce qu'il n'y a pas de compensations ni d'aide du gouvernement. Les gens doivent se débrouiller seuls, avec leur conception de la modernité. Seules les classes plus éduquées peuvent rester dans les maisons traditionnelles. Les classes moyennes ne peuvent pas se le permettre. Si l'idée de tourisme entre dans la politique de préservation architecturale, le gouvernement fera quelque chose, mais il manque de fonds. On devrait peut-être reprendre le principe de crédit revolving de CODI [les habitants paieraient pour rénover leur habitat] mais pour le patrimoine architectural. Ça ne peut pas dépendre uniquement du budget de l'État car il est très petit.* » M.B.

Alors que les organismes de protection des communautés abondent, peu tirent parti de l'originalité de leur fonctionnement ou organisation spatiale pour aboutir à une planification urbaine innovante. Alors que la règle du bon sens prédomine à la dépollution des canaux et aux rénovations (produits naturels et intelligence locale), les caractéristiques architecturales des communautés n'inspirent pas les plans directeurs du BMA.

Un faire-valoir pour le patrimoine thaï face à une urbanisation incontrôlée

Le développement durable est un rempart contre l'expulsion et la construction endémique des zones périphériques de Bangkok. Ce concept est un révélateur des priorités du BMA : les investisseurs fonciers et le développement des infrastructures influent profondément sur la planification. Les squatters très réduits et éparpillés n'ont aucune visibilité pour l'État et les ONG, ils ne bénéficient d'aucune aide malgré les intentions affichées par CODI de s'adresser à tous types de mal logement. Les arguments environnementaux, d'équité sociale soutenus par des universitaires et organismes internationaux empêchent les municipalités d'oublier les communautés.

Le plan directeur de la capitale suit les constructions et les infrastructures routières, le NHA et CODI doivent au contraire l'appliquer. Le décalage entre l'action du NHA, de CODI, ou d'autres ONG et les ressorts actuels de la planification urbaine (les constructions

immobilières privées, les infrastructures) paralyse aujourd'hui l'application des grands principes du développement durable. Les permis de construire de logements sociaux sont parfois refusés car ils ne peuvent pas répondre à toutes les règles du droit de la construction, mais en parallèle les lotisseurs parviennent à contourner la loi. La municipalité manque de moyens de contrôle et favorise l'étalement urbain soumis au pouvoir des promoteurs immobiliers ou des grandes agences étatiques qui pensent les réseaux. Des logements du NHA, très vétustes risquent la démolition sans assurance de relogement de la population, à l'exemple de Klong Toey et de Din Daeng. Les terrains vacants accueilleront des centres commerciaux (malls et centres d'affaires).

À l'heure actuelle les communautés ont une vision utilitariste du développement durable alors que les ONG, les entreprises et les autorités y puisent des intérêts commerciaux et d'image. Ce concept n'est-il pas limité à une définition trop restrictive qui entrave son application ou le lancement de politiques plus ambitieuses et réformatrices ? Les spécialistes des communautés avouent leur confusion: les initiatives se chevauchent et les organismes multiplient les publications sans parvenir à convaincre massivement les décideurs. Les autorités affirment que la pauvreté sera résolue par la croissance économique du pays, mais ne voient pas le potentiel humain que constituent les communautés pour le développement. Elles sont perçues comme l'antithèse d'une nation contemporaine alors que partout, leur énergie et leur adaptabilité aident à maintenir la compétitivité de la Thaïlande. Une appréciation qui n'est pas limitée à Bangkok mais qui caractérise la majorité des pays d'Asie du Sud-est. Le constat fait sur le Vietnam pourrait décrire les communautés pauvres de Thaïlande : *«Toute une partie de la société échappe à ce système d'encadrement et c'est celle-ci que veulent socialiser les grandes organisations ; ce sont les acteurs de l'informel, l'ensemble du petit commerce privé non enregistré. Ainsi, des pans entiers de la société civile ne sont pas encore organisés et donc pas mis à profit. »*⁹⁴

De l'interprétation du développement durable dans les communautés de bidonvilles, on retiendra le dynamisme et l'inventivité des propositions qui témoignent de l'importance de lier les dimensions sociales, économiques et environnementales pour aboutir à des solutions équilibrées. Les études de cas présentées mettent en évidence une conception simple du développement durable, issue du « bon sens » et d'une culture traditionnelle à l'écoute des populations en accord avec leur capacité d'action. Chaque acteur à son niveau tente de rétablir l'harmonie entre ses besoins et le contexte qui l'entoure. Peu à peu les communautés mettent à jour une conception thaïe du développement durable apte à conserver ses traditions et sa culture tout en les adaptant aux développements récents de la modernité économique et politique.

94 *“La ville vietnamienne en transition”*, dir. F. Castiglioni, JM Cusset, P Gubry, N Thi Thieng, P Thuy Huong, éditions Karthala, IMV, PADDI, 2006, p.211.

CONCLUSION GENERALE

France, Thaïlande et développement durable

Ces dix dernières années, l'idée de durable a focalisé de nombreux travaux de recherche nationaux et internationaux pour identifier les aspects novateurs qu'il a introduit dans les politiques publiques, dans les projets territoriaux ou les opérations urbaines. A partir de trois dimensions, environnementale, sociétale, politique, nous traçons les résultats de nos travaux au regard de la posture choisie, celle d'une comparaison franco-thaïe dans le domaine de la production territoriale et urbaine.

La dimension environnementale

Incontestablement, la préservation de la planète et des ressources naturelles met frontalement l'accent sur « la donnée environnementale » jusqu'à confondre développement durable et action sur l'environnement. En considérant les cycles naturels (climatiques, géologiques) les temporalités traditionnelles des projets sont remises en question. Des données sont introduites qui n'étaient quasiment pas traitées alors qu'elles deviennent incontournables pour de nombreux projets : inondations, tsunamis, cyclones, séismes. Ou alors elles étaient gérées dans le cadre de réponses techniques, souvent des projets gigantesques (barrages, aménagement de zones d'activités, grands travaux hydrauliques) sans tenir compte des effets sur l'éco-système local, régional, voire planétaire. La technologie dominait la nature au prix de déséquilibres sous-estimés ou ignorés. Les effets des activités humaines sur le climat se sont imposés sur la scène scientifique puis politique à tous les niveaux locaux, nationaux, internationaux. Les perturbations observées touchent au quotidien des habitants de la planète : le producteur du riz du Nord-est de la Thaïlande comme le cadre des sociétés occidentales. Le dérèglement des rythmes des saisons, les catastrophes naturelles et « la météo » sont les indicateurs d'une angoisse qui se diffuse. Au travers de la relation à l'environnement, il s'agit de pallier la surconsommation d'énergies et des ressources naturelles, de réduire la production des déchets et de la pollution, de limiter ou de contrôler les risques naturels ou technologiques.

L'eau, l'air, la forêt, les sols, la faune, la flore et la biodiversité, sont devenus des biens à préserver, inscrits par les organisations internationales dans des politiques de protection. La réflexion des scientifiques rejoint les interrogations des habitants. La nature et ses richesses sont donc loin d'être épuisables tout comme l'homme s'avère incapable de les gérer, de les maîtriser, ce qu'avaient entrevu déjà les militants de la cause écologique. Les politiques publiques sont donc redéfinies car elles déterminent les conditions d'utilisation, de préservation, de partage et de transmission du patrimoine collectif dont la marchandisation systématique est remise en cause (exploitation, destruction, pollution). Les caractéristiques géographiques, topologiques, climatiques, introduisent des singularités évidentes : le chauffage n'est pas problématique en Thaïlande par contre le rafraîchissement en est un ; les inondations sont à Bangkok préoccupantes alors que ce n'est pas le cas dans le bassin bordelais (tous les ans à Bangkok, une fois par siècle à Bordeaux). L'eau a une valeur sociale et symbolique en Thaïlande qui n'a pas d'équivalent en France mais qui a tendance à devenir un bien plus rare : elle fait partie d'une cosmogonie religieuse et sociale structurée et respectée.

L'attrait pour les données physiques est une nouveauté qui s'adosse à une conscience environnementale avivée et aux pratiques quotidiennes des usagers. Conscience proactive qui élève la nature au rang de valeur dans des modes de vie où le bien être est une préoccupation majeure ; conscience réactive motivée par de nouvelles peurs, sanitaires principalement.

Les questions environnementales étaient souvent clairement exprimées au travers de la protection de sites naturels, relevant en France d'une politique sectorielle, « environnementaliste », dès les années 1960. Néanmoins, la sanctuarisation de sites a dû de plus en plus répondre au souci de valorisation économique. L'environnement était

davantage une contrainte souvent imposée par le législateur contre les intérêts de nombreux autres acteurs dont les élus locaux, ceux du monde économique voire certaines catégories de populations. L'environnement a gagné en notoriété devenant un enjeu fort mais il doit aussi faire face à des pressions inédites, une urbanisation généralisée des territoires et la centralité des questions économiques. Malgré toutes les bonnes intentions et le discours fort des autorités dans les deux pays sur ce point, il reste une donnée secondaire, le désir de croissance est prépondérant : quand il faut choisir entre des activités plus ou moins polluantes et les effets environnementaux, les premières s'imposent toujours.

Protéger l'environnement renvoie à l'idée que la ville était un territoire destructeur de la nature et anti-écologique. À l'heure actuelle, en France, sa fabrication et sa gestion, au niveau des quartiers, de la commune, des intercommunalités, doivent intégrer des dimensions environnementales pour protéger des sites, gérer des ressources comme l'eau, produire une meilleure qualité de vie, participer à une action collective planétaire. Bref, l'urbain, anti-thèse d'une campagne qui respectait et faisait corps avec la nature et ses cycle, doit s'harmoniser avec elle et ce qu'il en reste. Les extensions urbaines, le renouvellement urbain, les transformations de la ville sur elle-même intègre le développement durable et la dimension environnementale. Elle est une thématique et une finalité qui innerve les méthodes de développement et d'aménagement urbains et les principales stratégies des villes (transport, densification, polarisation) pour rompre avec une urbanisation très consommatrice d'espace et peu soucieuse de l'environnement. L'étalement urbain est un des principaux maux des agglomérations françaises identifié par les spécialistes. C'est un mode d'urbanisation consommateur d'espaces, de services, de déplacements, d'équipements et de services. Mais les modes de vie actuels comme les processus d'urbanisation favorisent de telles extensions. Le paysage naturel retrouve de grandes vertus aux yeux des stratèges, des techniciens, des concepteurs et les franges actuelles des villes font l'objet de vives attentions. Ce qu'avait fait jusqu'alors l'Etat, aujourd'hui tous les documents récents de planification produits par les collectivités territoriales déclinent la dimension « environnementale ». Elle est devenue dans beaucoup de cas une tête de chapitre (SCOT, PLU, tout type de document de planification), a fortiori pour des sites à forte sensibilité, alors qu'elle était jusqu'alors simplement abordée sous l'angle des études d'impacts et « d'une contrainte », au mieux l'environnement faisait l'objet d'une « protection ». L'union européenne y incite aussi au travers des ressources budgétaires accordées généralement conditionnées par des projets durables. Ces perspectives sont en adéquation avec une demande contemporaine des sociétés occidentales, quand la nature est redécouverte, source d'authenticité, d'apaisement, de bien être (psychologique, social), de garantie pour le futur.

Dans le cas de Bangkok, la relation ville - campagne est plus forte que la seconde était jusqu'alors un réservoir essentiel de produits agricoles, la présence de nombreux vergers le montrent. L'urbanisation et l'étalement urbain remettent en cause de tels liens sous l'effet d'une activité croissante et de l'absence de stratégie urbaine d'ensemble. De plus la ville évolue à des rythmes si rapides qu'il semble impossible d'en avoir la maîtrise espérée par les planificateurs. Soumise à des intérêts privés et étatiques omniprésents, à une grande difficulté à faire collaborer des institutions et des acteurs en conflits permanents, il n'y a pas de modèle urbain vertueux qui se dégage. Les grands choix en matière de transports publics et de mode d'organisation de la ville (polarités secondaires ou non ; relations à la campagne) sont débattus mais rarement traduits de façon opératoire ; ils demandent aussi d'être pensés en référence à un temps long (20-30 ans) qui oblige à une planification coercitive. De tels choix remettent en cause les modes de vie d'une grande partie des Thaïs et un usage par tous très libre de la ville, du plus pauvre au plus riche investisseur. La ville est bricolée, quelquefois à grande échelle, et tout le monde s'en satisfait au prix d'une négation de ses richesses (les canaux, la campagne dans la ville).

En France, la dimension environnementale a ouvert le champ de la planification, de la production urbaine et territoriale à d'autres expertises et sciences : les chimistes, les spécialistes de l'eau, les botanistes, les géologues, les hydrologues, les écologues, sont

régulièrement sollicités pour leurs capacités d'expertises alors que leur position était jusqu'alors marginales. Les analyses produites et les controverses suscitées par leurs études impactent la décision publique et deviennent les arguments d'un débat public, en particulier quand cela affecte la santé. Ces spécialistes ont des avis ; avis sollicités par les collectivités publiques et relayés par la presse souvent en faisant état des risques. Des scientifiques deviennent ainsi des experts et se confrontent directement à une multiplicité d'enjeux qui débordent largement le champ de leurs savoirs initiaux. En intervenant dans le champ du politique, ils doivent s'aguerrir pour faire face à des polémiques (la dangerosité de produits, d'activités). Ils ont de plus en plus de supporters dans la population ou parmi les associations.

Dans le secteur de l'urbanisme et de la construction, la quasi-institutionnalisation de la « Haute qualité environnementale », soutenue par les services de l'Etat, est devenue une référence⁹⁵, « un label environnemental ». Tous les corps de métier (urbaniste, architecte, ingénieur) intègrent des compétences en lien avec les approches sur le durable et le thème est l'objet de débats intenses et conflictuels. La plupart y font référence pour réaffirmer la visée éthique de leur rôle : les valeurs de solidarité et d'équité, la restauration de principes démocratiques ; la préservation de la planète. Les paysagistes ont acquis aussi des positions plus fortes car les plus aptes à opérer la translation d'observations de la nature vers l'aménagement des territoires au sens large. A cet égard ils ont pu s'installer comme de vrais médiateurs entre tous les professionnels requis de la planification à la gestion des aménagements. Le problème des compétences est encore entier pour formuler des solutions innovantes et se dégager de visions technicistes. Un effort d'éducation s'impose pour couvrir tous les échelons des structures techniques des collectivités territoriales ou même de l'Etat.

En Thaïlande, l'une des critiques majeures faite par les environnementalistes est que la nature est considérée comme l'élément d'un système productif qu'il faut rentabiliser pour le progrès économique. Pour eux, la nature est la trace d'un patrimoine identitaire. Quelques-uns diront qu'il faut restaurer sa place en la protégeant voire en la sanctuarisant ; d'autres préféreront la moderniser en l'ajustant à des ambitions renouvelées : un développement « propre », un système politique démocratique. La nouveauté de la place de l'environnement est qu'en retour elle fait aussi réagir d'autres données, sociales, économiques, politiques ; interdépendance qui génère des contradictions accentuées dans les pays émergents.

La dimension sociétale

« Le durable » introduit des changements d'attitudes et de comportements, il faut arbitrer entre l'individualisme vécu comme un espace de liberté (de décision, de consommation, de déplacement, de jouissance) pour gravir les échelons de la société et les contraintes du collectif dont on ne sait plus trop qui il est et qui mêle à la fois : l'Etat-nation, la région, le local, la communauté culturelle et sociale, ethnique ou de genre, l'espèce humaine, la nature et la planète. Le dilemme concerne autant les populations des pays à fort niveau de richesse que celles des pays pauvres ou émergents bien qu'elles ne soient pas confrontées aux mêmes types de problèmes : le confort, la santé, le niveau de vie, sont encore des biens à conquérir pour beaucoup y compris pour résoudre les besoins primaires (manger, boire, se soigner) et pour respecter des modes de vie et de consommation qui n'entrent pas dans la logique capitaliste dominante.

L'individualisme n'est donc pas qu'une propriété des sociétés « avancées », il est présent dès lors que les sociétés bougent sous l'effet du progrès économique qui conduit à passer « d'une privation absolue à une privation relative ». Chacun, y compris en Thaïlande, est soucieux de son épanouissement individuel pour survivre et accéder à des niveaux de vie supérieurs. Attitude qui est soutenue par un système de croyances et l'appel d'air d'une croissance économique qui doit profiter, certes à tous, mais d'abord à soi. L'on a eu

⁹⁵ L'enjeu est d'établir une certification en cohérence avec les normes internationales, de pouvoir mesurer objectivement et qualitativement les avancées.

tendance à occulter cet aspect dans des sociétés souvent décrites dans les termes d'ensembles traditionnels quand l'individu est phagocyté par le collectif ou fondu dans la masse.

Sur un autre aspect, si la conscience de liens entre l'habitant des sociétés occidentales et ceux d'autres lieux du monde, a toujours été présente, elle est favorisée par des dispositifs exponentiels de connaissance, d'information et de déplacements physiques. En étant dans des sociétés à forte mobilité, l'occidental ne peut ignorer ce qui se passe dans les pays qui constituent les bases de la production industrielle mondiale : ce n'est plus l'exploitation des matières premières qui est en jeu mais davantage les biens de consommation courante massivement produits avec des effets locaux longtemps refoulés par le consommateur (exploitation des individus, dégradations environnementales). Aujourd'hui c'est moins le cas comme le montre la montée en puissance de nombreux labels sensés respectés le producteur et la globalisation si chère aux économistes libéraux.

Le durable incite à revoir profondément les modèles de développement économique à la source du progrès social. « L'ancien » modèle, celui du capitalisme régulé ou débridé selon les versions, de la recherche constante d'une croissance économique et d'une économie accumulative où les enjeux de durabilité sont marginaux, ne s'est pas éteint. Les politiques de développement durable s'en arrangeraient légitimant les critiques radicales plus anciennes sur les conséquences du libéralisme économique : critique des groupes écologistes sur la préservation de la nature ou de ceux qui soutiennent les thèses sur la « décroissance » économique comme horizon inéluctable. Une réflexion critique adressée aux organisations internationales gouvernementales qui privilégient le capitalisme actuel, susceptible d'être plus humain, plus responsable sur le plan environnemental et social : les engagements de grandes entreprises industrielles ou de distribution en seraient la preuve tout comme la convergence avec leurs intérêts (mieux vendre). Certes on peut imaginer des profits « propres » c'est-à-dire sans conséquences négatives sur l'environnement mais le déplacement des lieux de la production économique, de la croissance, vers des pays de plus en plus influents, qui visent avant tout la productivité quelle qu'en soit le prix écologique ou social, introduit de nouveaux protagonistes dans une discussion planétaire. Des pays émergents font valoir leur poids dans la production de la richesse mondiale, dès lors qu'ils s'émancipent de la tutelle des pays occidentaux. La conscience collective des limites structurelles d'une économie fondée sur l'exploitation et la destruction de la nature, pose des questions de fond. Ce qui fait dire à certains que le changement doit être structurel pour se dégager de modèles économiques dominants et exclusifs⁹⁶. Il n'est pas hasardeux que de très nombreuses actions qui revendiquent la durabilité s'appuient sur le local comme une alternative à la mondialisation économique, porteuse de l'exploitation de la nature ; sur l'auto-développement comme forme harmonieuse de vie articulant économie, société et nature ; sur la communauté comme base idéalisée de vie collective autarcique. Solutions qui ne sont guère nouvelles au regard de l'histoire des sociétés et idées mais dont la coloration contemporaine donne une autre vision.

En Thaïlande comme dans d'autres pays⁹⁷ la double contrainte est manifeste : satisfaire une croissance économique capitaliste et intégrer des éléments du développement soutenable. Pour ceux qui critiquent cette position il semblerait que « la finitude » des ressources ne soit pas appréhendée dans la façon de penser la croissance économique. En

96 La donnée énergétique est cruciale car elle alimente les économies, affecte le progrès, l'amélioration des conditions de vie. La France a fait le choix, il y a une trentaine d'années suite au premier choc pétrolier (1973), du nucléaire et de s'intéresser aux économies d'énergies. L'énergie devient une préoccupation majeure pour les pays en transition économique comme la Thaïlande qui voit son salut dans l'installation de centrales nucléaires. De plus les espoirs placés dans certaines énergies renouvelables ont aussi leurs inconvénients (le cholza par exemple).

97 De façon très spectaculaire, la Chine et l'Inde sont confrontées aux effets de leur entrée dans le marché mondial. Situation de croissance qui s'accompagne d'une explosion urbaine avec des conséquences dramatiques pour l'environnement, pour les conditions de vie de populations immigrés (de l'intérieur ou de l'extérieur) et en même temps des espoirs d'émancipation et de progrès pour de larges couches de la société faisant cohabiter des sociétés de temps anciens et de l'hyper modernité.

cela on procéderait davantage à un aménagement des conditions d'une économie accumulative. La croissance, la productivité, les tendances consuméristes liées à l'hyper modernité, remettent en cause ici l'organisation sociale et économique encore précapitalistique.

Les critiques insistent sur les aspects écologiques et environnementaux, mais aussi sur des aspects moraux comme la dignité, la justice, l'équité. Au fur et à mesure de la domination d'une économie libérale, il y a une tension de plus en plus forte entre les zones rurales et urbaines. Les premières représentent un idéal de vie et d'économie, souvent fondé sur l'autosuffisance, et les modes de vie réglés par des relations traditionnelles. Néanmoins les populations y sont souvent plus pauvres et exploitées, une grande partie d'entre elles s'expatrient temporairement dans les centres urbains. Les zones urbaines attirant de nombreux travailleurs saisonniers sont plus riches, et plus influentes sur le plan politique et sont l'avenir économique même si on y observe des formes traditionnelles de vie communautaire et des conditions de vie inégales. Le rapport rural-urbain supporte des changements sociaux et économiques de fond en Thaïlande, à l'image de ceux que les pays occidentaux ont connu lors du passage à la société industrielle. Pourtant tous les Thaïlandais sont en prises aussi avec l'hyperconsommation, les attentes de progrès qu'elle suscite et les effets négatifs sur l'environnement. Si pour la période 1987-1997, la croissance est particulièrement forte, laissant entrevoir un décollage bénéfique pour l'ensemble des Thaïlandais, la crise économique de 1997 et celle de la grippe aviaire, la croissance non contrôlée des centres urbains, en particulier Bangkok, où les problèmes environnementaux sont aigus, ont fait prendre conscience des effets en cours des transformations sociétales. Les inégalités sociales et économiques se sont creusées tout comme la dépendance des marchés de l'extérieur au travers des exportations et de la pénétration des capitaux étrangers. La privatisation de certains biens (eau par exemple) a aussi été critiquée remettant en cause ce qui appartiendrait à la nation thaïe et l'accès à des ressources de base pour les plus pauvres. Ainsi la crise de 1997 a été un révélateur de tensions sociétales : *« Il s'agit de s'abstraire du modèle occidental auquel les Thaïlandais ont emboîté le pas. Il faut pouvoir s'opposer au courant de la mondialisation en marche. Courant à l'origine de la terrible crise économique, politique et culturelle qui secoue aujourd'hui la Thaïlande. À faire preuve de mimétisme, la société thaïlandaise a perdu bien plus qu'elle n'a gagné, subissant presque sans apercevoir la colonisation qu'elle avait réussi à éviter au XIX^{ème} siècle »* (Ekavidya Na Thalang, anthropologue). Le désir, moteur principal de la consommation, de la concurrence, de l'exploitation démesurée des ressources, a supplanté des valeurs du Bouddhisme respectueux de la nature et d'un art de vivre. *« La surexploitation »* conduit à une impasse : *« les terres arables s'appauvrissent, les rivières et les nappes phréatiques sont polluées au point que qu'en bien des endroits l'eau potable manque (...) l'accumulation des déchets et des produits chimiques pose partout des problèmes insurmontables. »* ce qui remet en cause les équilibres naturels. On touche ainsi à l'essence de la durabilité, une philosophie morale portée par les préceptes et la pratique du bouddhisme, *« religion fondée sur la loi naturelle, respectueuse de toute vie et de toute chose »*.

En France, l'on retrouve des interrogations contrastées sur les effets du progrès économique et les bienfaits à en retirer individuellement et socialement. Dans le domaine de l'aménagement urbain, s'il est de bon ton de la part des dirigeants, des experts, de souligner que l'on va droit vers un mur du point de vue de la durabilité en stigmatisant les effets pervers de l'étalement urbain, il est difficile de diffuser en profondeur les changements qu'il faut opérer. Changements qui n'ont pas la même valeur, ni le même coût, en fonction de son niveau socio-économique. Si certains y croient par conviction d'autres se voient imposés des mesures qui leur demandent *« plus de sacrifices »*, car le durable est plus coûteux (matériaux de construction, biens de consommation du commerce équitable).

Des exigences sociétales majeures sont aujourd'hui en phase avec les principes de la durabilité. Il y a la recherche d'un bien-être fondé sur une relation apaisée et plus fusionnelle avec la nature, source d'une réponse aux angoisses existentielles quotidiennes et sécuritaires des sociétés occidentales. La *« santé »* est aussi fortement mise en valeur quand elle est un bien précieux qui mettrait à égalité tous les membres d'une société, pas

seulement par l'accès aux soins, mais en raison des pollutions qui toucheraient le plus humble comme le plus riche. Rien n'est moins sûr pourtant et le conflit sociétal porterait alors sur les meilleures conditions de vie, sociales et territoriales ; certains lieux se trouvant moins exposés ou recelant un meilleur confort. Des territoires, des quartiers peuvent devenir les lieux d'accueil de populations privilégiées, davantage dotés d'équipements, proches de grands sites naturels protégés.

La dimension politique et processuelle

La révision des systèmes de gouvernance⁹⁸ serait une condition primordiale pour intégrer la durabilité dans les processus décisionnels. Refondre ou réformer la gouvernance des territoires semble en être la condition principale ; aspect dépendant des systèmes sociopolitiques des pays considérés. L'usage du terme de gouvernance traduit une modification des mécanismes de gestion des décisions d'investissement et des politiques publiques. Son actualité résulte d'une crise de la manière dont sont gouvernées nos sociétés : crise du rôle des États dans leur capacité à gouverner face aux transformations des sociétés (globalisation, internationalisation, éclatement de la demande) ; augmentation du nombre d'acteurs impliqués dans les décisions intégrant les différentes instances politiques, les entreprises ou les représentants de la société civile ; la mise en commun d'intérêts hétérogènes. L'efficacité et l'équité de tels systèmes font l'objet de critiques divergentes : pour les uns c'est une réalité contemporaine et il faut s'en accommoder ; pour d'autres cela masque des rapports de domination en laissant croire à une ouverture des systèmes décisionnels.

De ce point de vue France et Thaïlande sont assez différentes. La France est un pays démocratique stable, caractérisé par une décentralisation des pouvoirs effective depuis une quinzaine d'année. Si l'Etat, sur quelques dossiers qui concernent directement le développement durable, s'engage, il le fait avec en contrepoint le rôle de l'Europe dont la place est grandissante (financement des actions, production de normes et de règlements). L'enjeu est aujourd'hui d'associer de façon plus dynamique des acteurs plus nombreux et diversifiés émanant de la société civile et du secteur privé, avec les risques pour la puissance publique de voir son pouvoir s'amenuiser. Il importe de faire preuve d'une gouvernance élargie pour intégrer des demandes renouvelées sur le thème de la durabilité. Il faut mobiliser des réseaux complexes de gestion, de pouvoir et d'animation : négocier, multiplier les approches, établir des liens, semblent alors essentiels.

Les politiques publiques quel qu'en soit le domaine (la santé, le social, l'éducation, la culture) impliquent un mode d'emploi pour faire émerger les solutions techniques satisfaisantes et faire coopérer les différents protagonistes, résoudre des conflits d'intérêts ou professionnels, mobiliser et impliquer les destinataires finaux. Prévoir l'organisation des processus est donc essentiel pour mener les politiques territoriales ou les projets d'aménagements. Il faut structurer les configurations adéquates d'acteurs et les modes de coopération : c'est à la fois une finalité pour la réussite des projets et un moyen de mise en œuvre des actions.

La France est relativement rompue à de tels mécanismes de production collective qui sollicitent une diversité d'institutions, d'acteurs et d'experts. De nombreuses politiques publiques ont été bâties en partie sur la mobilisation élargie d'acteurs. Cela n'exclut pas les conflits, les oppositions, les difficultés inhérentes à toute action collective, amplifiées dès lors que l'on change de référentiel ce qui est le cas avec le développement durable. Des mécanismes de régulation sont posés à plusieurs niveaux (comité de pilotage, organismes de missions, unification des maîtrises d'ouvrage) ainsi que quelques grands principes

⁹⁸ Paul Hirst, Graham Thompson, *Globalization in question : the international economy and the possibilities of governance*, Polity press Blackwell publishers, 1997. *Mondialisation et gouvernance mondiale*, in *Problèmes économiques*, N°2611-2612, avril 1999. *La ville éclatée*, Éditions de l'Aube, 1998. *Villes en Europe*, La découverte, 1997. Cette notion est utilisée aussi bien par la banque mondiale ou le Fond Monétaire International pour réviser leurs méthodes d'intervention, par les firmes pour analyser leur mode de fonctionnement (analyse des dispositifs de coordination interne et des partenariats) ou encore par les collectivités publiques.

d'action comme « la transversalité » pour limiter les effets souvent estimés négatifs d'approches sectorielles. Il y a chez tous les acteurs une culture du collectif d'action qui dépasse les frontières des organisations d'appartenance ou de sa discipline d'origine. Pourtant rien n'est acquis dans la façon de mener les projets mais il y a une référence à des modes d'action partagés. Les sciences politiques, de gestion, la sociologie politique, ont souvent critiqué les effets pervers des politiques publiques, de leur mise en œuvre voire les résultats. Néanmoins, elles ont reconnu leur rattachement à des systèmes démocratiques, quelle que soit leur déclinaison, Etat centralisé ou fédéral, intégration dans des ensembles régionaux comme l'Europe.

Le développement durable a remis au goût du jour la nécessité de la concertation⁹⁹ en s'efforçant d'intégrer de façon plus efficace les populations. Si les intérêts de la population paraissent assez bien pris en compte à un niveau de proximité, pour la construction d'un espace public partagé, l'exercice semble moins bien maîtrisé lorsqu'il s'agit de projets à l'échelle d'aires plus globales. De fait la plupart des dispositifs participatifs prennent place au sein des politiques municipales alors même que les pouvoirs et les enjeux se déplacent vers d'autres échelles (intercommunalité, territoire métropolitain ou régional).

L'impact de la concertation interroge le devenir de la démocratie représentative. Autour de projets ou territoires, une forme nouvelle de démocratie dialogique semble émerger, tandis que d'autres démarches sont une optimisation de la démocratie représentative. Les dispositifs de concertation comportent toujours le risque de confiscation du débat par quelques-uns. Particulièrement en matière d'environnement où le monde associatif est actif et souvent expert, on remarque depuis longtemps, que la question de la représentativité et donc de la légitimité des démarches participatives est posée. La concertation fait partie à la fois de la gamme d'outils et des registres de légitimation pour la décision en matière de développement durable. C'est ce qu'indique la place renforcée des procédures participatives, par une injonction légale, dans le cadre d'une volonté locale ou encore sous l'effet d'une mobilisation associative.

Le « local » doit alors formuler ses propres volontés, exigences et finalités en tenant compte de ce que font d'autres, souvent des régions et des sites concurrents. L'une des conséquences est la difficile identification d'un territoire de référence qui orienterait les choix politiques et les pratiques des territoires. L'accent est mis sur la difficulté à rendre cohérentes les interventions entre les multiples échelles territoriales. Le retournement est imposé par la donnée environnementale à l'échelle de territoires métropolitains, plus souvent au niveau de l'aire urbaine.

Dans le cas français, les routines politico-administratives et techniques sont installées et doivent pour certaines d'entre elles évoluer du point de vue des organisations, des techniques et des compétences. Une inertie qui concerne autant les collectivités publiques que les acteurs privés. Pourtant des associations qui ont promu l'environnement comme une donnée fondamentale, tous ceux qui ont fait de la participation et la concertation une méthode, ou encore qui prônaient le développement local autosuffisant, avaient déjà des choses à dire mais elles n'étaient pas audibles dans un système qui les marginalise au nom de l'efficacité gestionnaire et gouvernementale. Il n'est pas étonnant de constater une logique d'optimisation des politiques, des opérations et des pratiques pour s'engager vers la durabilité : économiser l'eau, l'énergie, être un citoyen éco-responsable, trier les déchets, semblent aujourd'hui des pratiques « de bon sens » (responsables politiques, services techniques, habitants). Le développement durable ne se bâtit pas sur une « table rase » et des actions déjà engagées trouvent une pertinence dans un contexte renouvelé, d'autres subsistent ou d'autres encore périssent.

La logique d'optimisation n'est-elle pas un frein à la révolution intellectuelle que porte le développement durable et aux incertitudes des solutions à mettre en œuvre ? Si certaines sont connues (économie d'énergie par exemple) mais très perceptibles, d'autres suscitent

99 Revendication née des luttes urbaines dans les années 1970, en partie diffusée par les politiques de revitalisation des quartiers à forte concentration d'habitat social, elle s'était éteinte et avec sa mise en œuvre à plus grande échelle, les utopies de l'autogestion qu'elle véhiculait se sont effacées. Une telle modalité de décision et de conception a suscité des réflexions théoriques et pratiques pour devenir une des méthodes de l'urbanisme.

de vrais débats sociaux (l'économie et la croissance, les inégalités sociales), professionnels et techniques. Un changement de focale s'opère puisqu'il faut tenir compte de données inconnues jusqu'alors ou ignorées car considérées comme secondaires. Cela demande de l'innovation et de l'expérimentation dans de nombreux domaines et pas seulement une optimisation des performances. De nombreuses raisons l'expliquent : la coupure encore actuelle entre aménagement urbain et questions environnementales ; l'absence d'expériences locales « lourdes » qui font références ; la « jeunesse » du concept ; la conversion récente d'une grande partie de la classe politique.

La Thaïlande montre une configuration nettement différente : un Etat centralisé et des pouvoirs locaux faibles, sauf pour Bangkok et deux autres agglomérations, situation fondée sur une césure forte entre une région urbaine et les campagnes ; une monarchie royale à l'autorité morale et traditionnelle très puissante qui garde ses distances avec le pouvoir politique mais dont les élus politiques se réclament souvent pour fonder leur légitimité ; une religion, le bouddhisme, encore influente parmi la grande majorité de la population qui marque la dépendance des populations des pouvoirs religieux, moraux et monarchiques ; des partenaires privés étrangers et locaux omniprésents dès lors que des perspectives de profits se profilent ; des réseaux associatifs, souvent dynamiques pour proposer des réponses sociales et humanitaires et faire œuvre de progrès pour une partie de la population déshéritée, plus rarement contre-pouvoir. La mise en œuvre des politiques publiques se heurte souvent à l'absence d'interlocuteurs locaux compétents ou encore navigue entre de multiples intérêts clientélistes, souvent décrits sous le terme de « corruption » et de « populisme » au mieux. Pourtant la décentralisation des pouvoirs est depuis longtemps programmée, mais peu efficace face à un pouvoir central toujours aussi déterminant. Le mouvement de démocratisation s'est tardivement enclenché. Il a été une réponse à la tendance internationale et au changement social que connaît le pays depuis une trentaine d'années : croissance des populations urbaines et des classes moyennes, pour qui les voies de la modernité empruntent celles de la démocratie selon le modèle occidental). La société thaïe est désormais plus sensible aux valeurs démocratiques, mais il semble que ce mouvement reste encore peu abouti ; la bureaucratie reste habituée à fonctionner en dehors du contrôle du citoyen.

La participation de la population, des communautés plus précisément, apparaît comme une nécessité et une finalité à de nombreux acteurs, experts ou politiques. Elle est particulièrement visible dans les projets de proximité impulsés par les représentants des communautés, les associations pour le plus souvent améliorer les conditions de vie des populations : restructuration des bidonvilles, réaménagement d'espaces publics de proximité. Des contestations de riverains peuvent être aussi très mobilisatrices pour défendre le minimum vital : une baraque, une portion de foncier, un aménagement d'un cours d'eau. La concertation ne va pas au-delà et ne porte que rarement sur des projets d'envergure dès lors qu'ils sont légitimés par les autorités politiques, techniques et à fortiori royales. La participation n'est donc pas une réelle nouveauté et le développement durable conforte une pratique existante. Elle repose sur l'idée de garder la communauté comme une figure identitaire de la société thaïe

Si en France le principe de transversalité a déjà fait un long chemin qui n'est pas imputable qu'au développement durable, en Thaïlande son usage serait innovant. Pour conduire « des politiques performantes », experts locaux et internationaux mettent l'accent sur le décloisonnement des pratiques et des services, des acteurs en général, pour agir dans un collectif et traiter les problèmes complexes. L'augmentation exponentielle du nombre d'acteurs et la diversité de leurs origines ou intérêts, la complexité de la chaîne décisionnelle (de la planification à la gestion), sont des traits constitutifs de la production territoriale, urbaine et architecturale que le développement durable amplifie. La transversalité est renouvelée au regard des domaines abordés quand il faut conjuguer dimension économique, sociale et environnementale. Le problème est politique pour faire coopérer les échelons hiérarchiques d'un Etat omniprésent ; il est cognitif car il faut que les acteurs et les professionnels acceptent les savoirs de l'autre, penser que l'environnemental est aussi important que l'économique ou le social. En Thaïlande, le management et l'organisation des processus semblent secondaires et ne font pas l'objet

de réflexions approfondies ni de véritables expertises ou alors elles sont importées (bureaux d'études internationaux, organismes internationaux). Une réflexion sur ce terrain saperait les structures du pouvoir en Thaïlande ce qu'une minorité souhaite mais certainement pas tous ceux impliqués dans les systèmes de gestion actuelle.

Au final, loin de pacifier les relations entre individus, entre groupes, entre Etats, entre régions du monde, l'accent mis sur le durable est la conséquence d'un nouveau stade de l'évolution des sociétés aux prises avec plusieurs types de conflits. Un conflit d'ordre environnemental qui interroge le rapport à la nature et à la façon dont l'homme le conçoit ; un conflit sociétal qui traduit une interrogation critique sur l'homme civilisé et les projets collectifs dont chaque entité sociale et culturelle se dote ; un conflit économique sur les formes de capitalisme à privilégier, conflit plus fort qu'il est porté par un changement drastique des conditions de production (mondialisation) ; un conflit de gouvernance sur la façon de gérer les principales transformations territoriales à différentes échelles. L'incertitude existentielle sur le devenir des sociétés, l'interdépendance entre territoires et lieux de vie, conduisent à penser le futur par des modes de gouvernance mondiale décrétés comme le niveau le plus adéquat pour arbitrer sur les grands choix planétaires et de tous les Etats. Rien ne semble acquis tant les intérêts géostratégiques dominent au détriment d'une vraie durabilité selon les pessimistes. Les plus optimistes voient dans les débats internationaux actuels une chance pour amener les plus distants vers un tournant dans la façon de considérer l'avenir de la planète.

En cherchant à « *articuler les champs traditionnels de l'économique, du social et de l'environnemental* » et à passer « *de la rentabilité économique à court terme à l'efficacité sur le long terme ; de l'égalité uniforme à l'équité territoriale interne au territoire de référence (...), de la stricte conservation écologique à l'équilibre environnemental intra et intergénérationnel* », plus que jamais se pose la question des échelles les plus adaptés pour conduire des politiques et des projets durables. Une autre géographie du pouvoir se dessine, reconfiguration qui doit faire face à un renouvellement des enjeux et à leur interdépendance, dans le cadre d'une nouvelle équation dont l'inconnue serait « la durabilité ». Elle concerne directement le gouvernement et la gestion des territoires dont on commence à saisir la complexité de traitement alors que l'on pensait qu'établir une gouvernance mondiale serait la voie à poursuivre. L'interdépendance des territoires, les échanges plus nombreux, rendent plus difficile que prévue une vraie mesure du durable.¹⁰⁰

Le développement durable offre à la fois de nouvelles ambitions pour les sociétés contemporaines, aux niveaux international, national et local, et incite à réviser quelques-uns de ses axiomes centraux. L'accent mis sur le durable est la conséquence d'un nouveau stade de l'évolution des sociétés aux prises avec plusieurs types de conflits. Malgré l'ampleur des divergences possibles, il n'en demeure pas moins qu'une telle thématique donne des perspectives politiques et éthiques face à l'individualisation croissante et au déclin des grands récits sur la société. Certes cela semble d'abord se traduire dans de « bonnes » intentions ou dans le quotidien quand chacun est sommé d'appliquer pour soi et la collectivité des comportements « durables ».

Bilan de l'analyse en « regards croisés »

Après cette montée en généralité concernant les singularités du contexte français et du contexte thaïlandais au niveau de la mise en œuvre des politiques territoriales de développement durable, nous souhaitons clore provisoirement cette recherche en faisant un retour réflexif sur l'approche en regards croisés expérimentée au cours de ces deux années d'échanges avec nos collègues thaïlandais, et sur les perspectives ouvertes par celle-ci en termes de recherche croisée.

100 Bernard Zuindeau, Le développement durable territorial : enjeux et perspectives, Texte pour le colloque « Développement local, développement régional, développement durable : quelles gouvernances ? », Toulouse, Octobre 2002.

Nous ferons plus particulièrement référence ici à la première phase de la recherche, concernant les études de cas sur le Bassin d'Arcachon et sur le Lac de Sakon Nakhon, en pointant les apports de la confrontation des regards sur les réalités du territoire et sur les convergences de points de vue, mais également sur les différences de conception et de systèmes de valeurs que celle-ci a permis de révéler.

Un premier point qui est apparu rapidement au cours des visites de terrain associant les deux équipes est que nous mettions communément au cœur des enjeux du développement durable le processus de fragilisation croissante des milieux naturels sensibles, en liens avec les déséquilibres écologiques occasionnés par la pression de l'urbanisation et des activités touristiques. Les problématiques évoquées de façon récurrente et consensuelle dans le cadre des séminaires qui ont réuni les deux équipes de recherche successivement dans les deux pays renvoient d'une part aux modes de gestion des ressources naturelles qui portent atteinte à la biodiversité et sont susceptibles d'entraîner une dégradation irréversible des milieux naturels (pollution des eaux, appauvrissement des terres agricoles, destruction de la faune et de la flore...) ; et d'autre part, aux modes de consommation et d'occupation du territoire à l'origine de la déprise des valeurs d'usage qui maintenaient jusqu'à une époque récente une forme d'équilibre entre l'espace urbanisé et l'espace naturel (densification des zones littorales, polarisation urbaine en chaîne entraînant la mitage des paysages et la désagrégation des modes de faire-valoir agricoles...).

Les deux équipes de chercheurs partagent le même point de vue sur les causalités externes qui sont à l'origine de ces phénomènes de surexploitation des ressources et d'occupation déséquilibrée des territoires, et sur le fait que ceux-ci ont des liens directs avec le processus de globalisation économique qui touche l'ensemble de la planète. Tous sont conscients que ces mutations mettent en péril non seulement la qualité environnementale et le maintien des écosystèmes, mais également la survie des activités économiques locales et la pérennité des structures sociales.

Toutefois, les aspects qui suscitent de l'intérêt de la part des chercheurs français et des chercheurs thaïlandais au niveau de la mise en œuvre des politiques territoriales de développement durable diffèrent notablement. L'équipe française met en avant, à travers le choix des situations présentées sur le Bassin d'Arcachon, puis sur les Hauts de Garonne, la diversité des acteurs et des procédures engagées au niveau de la gestion des territoires. Elle tend en outre à valoriser des réalisations pilotes, telles que le parc ornithologique du Teich, et un certain nombre de sites faisant l'objet de procédures de conservation qui sont plutôt démonstratifs de modes de gestion tendant à prévenir la dégradation des écosystèmes plutôt qu'à anticiper sur de nouveaux rapports de force entre les acteurs partie prenante du développement durable du territoire. La mise en place de stratégies conservatoires en amont prend le pas, de fait sur des actions innovantes qui mettent les différents groupes d'intérêts en jeu devant leurs responsabilités. Une situation symptomatique de cette attitude est d'ailleurs pointée avec un certain humour par les chercheurs thaïlandais au sujet de la mise en place de la réserve d'oiseaux du Teich. Ils expriment en effet leur adhésion totale à ce projet de développement intégré ciblé sur la préservation de la flore et de la faune locale en vue de favoriser l'écotourisme, mais ils marquent leur étonnement – et leur réprobation – devant le fait que cette réserve d'oiseaux est cernée par des territoires où la chasse est autorisée et où les chasseurs défendent féroceMENT leurs droits.

Les chercheurs français démontrent une propension à expliciter et montrer les résultats de stratégies destinés à prévenir – même ponctuellement – les processus de dégradation de l'environnement. De même, lorsqu'ils vont visiter le site de Sakon Nakhon, leurs questions vont d'abord concerner le mode d'intégration des différentes contraintes et des différentes interventions nécessaires pour assurer la gestion équilibrée du territoire en aval et la protection des sites sensibles (assainissement, réglementation de la construction, prévention des pollutions agricoles).

Nos interlocuteurs chercheurs thaïlandais vont s'avérer quant à eux particulièrement sensibles à la question du *recyclage des matériaux et des déchets* (et notamment à l'exemple de recyclage de la décharge du Bourghail à Pessac en parc paysager). Les *techniques innovantes* qui sont utilisées en France dans ce domaine vont également retenir tout leur intérêt (le centre de recyclage des ordures ménagères associé à la station de traitement des eaux usées du pôle technique de l'environnement de Bègles étant à ce titre exemplaire). De même en Thaïlande, les sites d'expérimentation mis en place dans les villages du pourtour du Lac Nong Han et la rencontre avec les habitants impliqués dans ces projets sont les premiers aspects sur lesquels nos hôtes vont insister. Ils pointeront également, au fur et à mesure des visites, des exemples de dysfonctionnements patents résultant du défaut d'application de l'application de la réglementation et de la transgression des mesures de protection s'appliquant aux sites sensibles (le constat, de visu, de la destruction d'une forêt de tecks centenaires sur une île protégée située au milieu du lac constituant l'exemple le plus frappant de cet état de fait). Les travaux des chercheurs thaïlandais sont, on l'a noté, plus tournés vers *l'éducation à travers la démonstration*, et sur *l'adaptation de techniques et de savoir-faire importés* en vue de la mise au point de dispositifs très simples, directement appropriables par les habitants dans le cadre des expérimentations.

Il s'agit donc plus, pour les chercheurs thaïlandais, *d'imaginer et de mettre en cohérence*, à travers un chaînage efficace, une série d'actions complémentaires. Alors que les préoccupations des chercheurs français tendent à se situer plus au niveau de la *planification du territoire et de l'harmonisation des programmes publics*, les actions pilotes intervenant en bout de chaîne visant autant à illustrer l'efficacité des politiques qu'à susciter, en prenant valeur d'exemple, de nouvelles initiatives et de nouveaux comportements. D'une certaine manière, l'on peut dire que dans le cadre de ce programme de recherche, l'intérêt des chercheurs thaïlandais s'est focalisé sur *la gestion intégrée des projets et l'association des habitants à leur programmation et à leur réalisation*. Alors que celui des chercheurs français s'est polarisé sur les questions relatives aux *conditions de la gestion intégrée des territoires et aux rouages de gouvernance et de coordination transversale* qui sont susceptibles de porter ces politiques et de rendre celles-ci efficaces.

Ces différentes approches sont révélatrices des disparités importantes qui subsistent à ce stade entre les deux pays, tant au niveau du développement des savoir-faire et des techniques environnementaux qu'au niveau de la structuration des appareils administratifs et techniques, et qui expliquent, comme il a été souligné précédemment, l'attitude pragmatique des chercheurs thaïlandais qui s'intéressent avant tout à ce qu'ils peuvent maîtriser dans l'état actuel du cadre institutionnel et réglementaire. Mais il nous apparaît également que ces deux postures de recherche renvoient à des visions différentes concernant le mode d'évolution de la société et la préservation de l'environnement, et au-delà, à des conceptions également différentes de la notion de développement durable.

Il apparaît en effet que pour nos collègues thaïlandais, *la question du développement durable est posée comme un objectif* qui conditionne l'ensemble des recherches à mener dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement, et qui renvoie directement au *sens des actions* à envisager sur l'espace et le territoire. Celui-ci se concrétise à travers le redéploiement d'un système de valeurs partagée à l'échelon national et la réactualisation de préceptes du Bouddhisme. La mesure et la frugalité au niveau de la consommation des ressources, la lutte contre la convoitise et le gaspillage sont évoquées comme les valeurs fondamentales d'un développement « soutenable » et orienté, non vers la création continue de nouveaux besoins, mais vers l'atténuation et la résorption des déséquilibres écologiques à travers des *actions cohérentes et articulées*. A l'étonnement des interlocuteurs français, la notion d'équité qui est incluse dans la définition « officielle » du développement durable n'est pas assimilée à la répartition égalitaire des bénéfices du développement et à une évolution des rapports de force au sein de la société, mais au maintien d'une qualité environnementale assurée par les divers

organes qui constituent la société, chacun des maillons étant appelé à jouer un rôle dans cet équilibre global. Nous avons souligné que l'appareil d'Etat joue une fonction de régulation beaucoup moins affirmée en Thaïlande qu'en France et les institutions universitaires, qui détiennent l'expertise et qui sont en charge de l'éducation supérieure, sont conscientes du rôle extrêmement important qu'elles peuvent remplir pour orienter et impulser influencer le sens du processus de développement.

Chez les universitaires et experts français participant à cette recherche, la question du développement durable est plutôt sous-tendue par une *notion d'efficience*, et elle est liée à la mise en œuvre de nouvelles articulations entre les acteurs du développement local qu'à une transformation profonde des mentalités. Le concept de développement durable est du reste souvent évoqué comme la réinterprétation et la de préceptes prônés depuis plusieurs décades par les tenants de l'écologie et déjà largement mis en oeuvre dans le cadre des politiques environnementales existantes. Mais qui, d'une part, tend à questionner sur une base plus large l'ensemble des impacts environnementaux des systèmes d'actions et qui, d'autre part, interroge le mode de fonctionnement « top-down » caractéristique du fonctionnement des appareils politiques et institutionnels français et qui semble peu conciliable à terme avec une prise en charge responsable de la part de l'ensemble des citoyens. Dans cette conception systémique et dynamique, la notion de développement durable apparaît considérée avant tout comme *un levier et comme un moyen pour faire évoluer les systèmes d'action*.

La confrontation des attendus de la recherche en matière de développement durable dans le champ de l'aménagement de l'espace et du territoire en France et en Thaïlande nous a donc permis de caractériser des postures et des objets de recherche spécifiques dans chaque contexte. Il nous apparaît que ce travail ouvre la voie à l'exploration croisée de problématiques complémentaires, notamment concernant les processus d'intégration et les dispositifs d'innovation mis en œuvre dans les deux pays dans le cadre des politiques territoriales de développement durable.

BIBLIOGRAPHIE

Askew Marc, *Bangkok : place, practice and representation*, éditions Routledge (Asia's global cities), 2002.

Atkinson, Adrian, Promoting Sustainable Human Development in Cities in the South: A Southeast Asian Perspective, Geneva 2000: The Next Step in Social Development

Aubertin Catherine et Vivien Franck-Dominique (dir.), 2006, *Le développement durable. Enjeux politiques, économiques et sociaux*, Etudes de la documentation française, La documentation française, IRD éditions

Berenstein Paola Jacques *Les favelas de Rio : un défi culturel*, L'Harmattan, collection Nouvelles Etudes Anthropologiques, 2001.

BMB symposium : modernity, tradition, culture, water, Bordeaux, 29-31 octobre 2002, ed. Ross King, Ornsiri Panin, Claire Parin, Kasetsart University / ENSAPBx / University of Melbourne.

BMB, Identity and globalization : design for the city, Proceeding an international symposium, Bordeaux April 2005.

Caouette, Dominique, « Thaïlande : histoire d'une oligarchie », *Relations*, novembre 2005 (704), p. 24-25.

Carter Harold, *Urban and rural settlements*, Longman (Londres), 1990. Constitution du Royaume de Thaïlande, 2007, www.lawreform.go.th

Cities of the Pacific Rim, diversity and sustainability, édité par Geneviève DUBOIS-TAINE et Christian HENRIOT (PUCA), 2001.

Dovet Stéphane (dir), Thaïlande contemporaine, L'harmattan, 2001.

Dubue N°114, 2007.

Formoso Bernard, Identités en regard. Destins chinois en milieu bouddhiste thaï. Paris, CNRS Éditions et Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, coll. Chemins de l'ethnologie, 2000, 288 p., cartes, fotogr., gloss., bibliogr.

Goldblum Charles, *Métropoles de l'Asie du Sud-est, stratégies urbaines et politiques du logement*, L'Harmattan, 1988.

Holec Nathalie, Le développement durable, des origines aux principes d'action, in *Villes et développement durable*, Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, 1998.

Kermel-torres, Doryane (dir) *Atlas of Thailand, spatial structures and development*, éditions IRD, Silkworm Books, 2004.

La ville vietnamienne en transition, dir. F. Castiglioni, JM Cusset, P Gubry, N Thi Thieng, P Thuy Huong, éditions Karthala/IMV/PADDI, 2006.

MATHIEU, Caroline. Grande pauvreté et démocratisation à Bangkok : l'intégration inachevée des populations des bidonvilles à la communauté politique. 112 p. + annexes, Paris, IEP, 2003, dir. : D. Camroux

Nabil Hamdi *Housing without houses, participation, flexibility, enablement*, Intermediate Technology Publications, 1995.

NIPITHAKUL, Thapanan. Les fondements religieux du pouvoir politique en Thaïlande. Université Paul Valéry Montpellier, septembre 2004.

Perelman Rémi, Thaïlande: le coup d'État du 19 septembre 2006, *Asie 21-Futuribles*, 10/2006

Rabé Paul, *Land sharing in Phnom Penh, an Innovative but Insufficient Instrument of Secure Tenure for the Poor, compte-rendu de l'Expert Group Meeting on Secure Land Tenure : "New Legal Frameworks and Tools"*, UN-ESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), Bangkok (Thaïlande), 8-9 décembre 2005.

Revitalization of Historical Area : Talad Bangkhen Community, Formation et Séminaire du Thailand Service Learning Program 1 organisé par Kasetsart faculty of architecture, 4-8 juin 2007, édité par A. Santisan, P.W. Cassity, L. Yeung.

Rubio François, *Les ONG, acteurs de la mondialisation*, La documentation française, collection « problèmes politiques et sociaux », numéros 877-878, 2 août 2002.

Segsneider Karl, Limits to sustainable development, Heinrich Boll Fondation, World summit Johannesburg.

-

Rapports Thaïlande

“Annual Report 2005, good Quality of life in EUA-ARTHORN community”, rapport annuel 2005 du NHA.

“Architectural Anthro-Logics, the urgent need for a more anthropological approach to architecture”, Marc Gossé, publié sur le site www.archidev.org le 1/07/2004.

“Etats, Politiques publiques et développement en Asie”, GIS Economie Mondiale, Tiers monde, Développement, Cahier du GEMDEV numéro 23, novembre 1995.

“Global report on human settlements 2003”, city report, Bangkok, Sapon Pornchokchai, publié sur le site Internet du National Housing Authority.

“Globalization and Local Resistance : the creation of localities in Manila and Bangkok”, Erhard Berner et Rüdiger Korff, édité par l'Université de Bielefeld (faculté de sociologie et centre de recherche sur la sociologie du développement), publié sur Internet en 2007 (www.unibi.de/TDRC/publications/working_paper/wp205.pdf).

“Urban Poverty and the Environment – Social Capital and State-community synergy in Seoul and Bangkok”, Mike Douglas, Orathai Ard-Am and Ik Ki Kim, article issu de l'ouvrage : “Liveable Cities ? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability”, 2001, édité par Berkeley University Press.

“About CODI”, CODI, 2003, diffusé sur le site Internet de CODI.

“A Decade of Change : from UCDO to CODI, increasing community options through a national government development programme”, Somsook Boonyabancha, CODI, 2003, diffusé sur le site Internet de CODI.

“Providing Housing For the Poor”, CODI, 2000, diffusé sur le site Internet de CODI.

“The Liveable Cities Action Program”, CODI, 2004, diffusé sur le site Internet de CODI.

Sites Internet

www.achr.net, Asian Coalition for Housing Rights, Thaïlande.

www.arch.ku.ac.th/

www.area.co.th

www.atimes.com/, Asia Times, site Internet du journal.

www.baanmankong.com, CODI “Baan Man Kong”.

www.bangkokpost.net, The Bangkok Post, site Internet du journal.

www.bma.go.th, Bangkok Metropolitan Administration, Thaïlande.

www.casestudio.info/

www.cdd.go.th, Community Development Department, Thaïlande.

www.codi.or.th, Community Organization Development Institute, Thaïlande.

www.dpf.or.th/eng/slums.html à propos de Klong Toey community.

www.egat.co.th/en/

www.eqco.com/

www.gavroche-thaïlande.com

www.gdnet.org/pdf/mohit.pdf Global Development Network.

www.ghb.co.th, Government Housing Bank, Thaïlande.

www.ird.fr Institut de recherche pour le développement.

www.nationmultimedia.com, The Nation, site internet du journal.

www.nhanet.or.th, National Housing Authority, Thaïlande.

www.onep.go.th/eng/

www.prachatai.com/english/ Prachathai, site Internet du journal.

www.tei.or.th/

www.thaiappraisal.org

www.unhabitat.org

www.worldbank.org/

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/thaïlande_559/presentation-thaïlande_1304/donnees-generales_10695.html

<http://www.populationdata.net/pays/europe/france.php>

www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/thai/

www.nesdb.go.th
www.eco-web.com/index/country/th.html
<http://www.iaea.org/inisnkm/nkm/aws/eedrb/data/TH-elpn.html>
www.sustainabledevelopment.org/learning/casebooks/hic2/thailand.pdf

Documents sources : Hauts de Garonne

En quête d'une politique paysagère sur les Hautes de Garonne, de S. Moreau, in Paysages en pratique, Bulletin de la CPAU n° 40, Octobre 2004

Urbanisme végétal et transformation en milieu urbain. Lormont ; l'exemple d'une ville marquée par l'urbanisme des années 60, de J.C. Margueritte in Paysages en pratique, Bulletin de la CPAU n° 40, Octobre 2004

Charte de qualité urbaine, paysagère et architecturale du GPV, réalisée en 2004 par l'A'urba

Plan guide d'aménagement du Parc des Coteaux, Atelier J.P. Clarac, Allier, Fagart, 2003

Analyse et perspectives des coulées vertes du schéma directeur de l'agglomération bordelaise, Atelier DESS Urbanisme opérationnel, IATU, 1997

Le plan Vert de l'Agglomération bordelaise, A'urba, 1992

Les coteaux de Garonne : vers un parc urbain d'agglomération, Sandrine Petit, Mémoire DESS Urbanisme opérationnel IATU, 2002

Le Parc des Jalles dans la communauté urbaine de Bordeaux, Présentation de l'expérience, Magali De Visme, CUB, Juin 2006

L'éco-urbanisme face aux espaces non bâtis : l'enjeu de la mixité, Maité Banzo, Elodie Valette, in Urbia, Les cahiers du développement urbain durable, Ecoquartiers et urbanisme durable, Juin 2007, Observatoire Universitaire de la ville et du développement durable

J.C. Margueritte, Directeur des Services Techniques et de l'Urbanisme de la commune de Lormont, Entretien réalisé dans le cadre de la Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines de l'agglomération bordelaise (POPSU), 2006.

E. Parin, Directeur du GIP du GPV des Hauts de Garonne, Entretien réalisé dans le cadre de la Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines de l'agglomération bordelaise (POPSU) 2006.

Un Groupement d'Intérêt Public pour le Grand Projet des Villes de Bassens, Lormont, Cenon et Floirac : un mode de gouvernement urbain pour un nouveau modèle de ville. S. Petit, L. Fabre, Mémoire de DESS Urbanisme opérationnel, IATU, 2002.

Rapport législatif présenté par le sénateur J.M. Vanlerenberghe, 2007.

Le management territorial dans l'Union Européenne, M. Quevit, Managing Director de Rider II.

GIP-GPV Les Hauts de Garonne, Projet de rénovation urbaine, Pilotage par les résultats, Habitat, culture et éducation. Référentiel et état zéro, Septembre 2006, Algoé Consultants. Compte rendu de l'observatoire du relogement, Troisième trimestre 2006, GPV des Hauts de Garonne.

Le traitement préférentiel des quartiers pauvres - Les Grands Projets de Ville au miroir de l'expérience américaine des Empowerment Zones, Thomas Kirszbaum.

Convention territoriale du GPV des Hauts de Garonne 2001-2006, 15 Janvier 2001.

Livre Blanc des Hauts de Garonne, Hauts de Garonne Développement, 1993.

Documents sources : Bassin d'arcachon

Schéma d'aménagement et de gestion des eaux Leyre, cours d'eau côtiers et milieux associés

La chronique du SAGE, Journal d'information de la Commission Locale de l'Eau, n°1, Juin 2003, Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne

La chronique du SAGE, Journal d'information de la Commission Locale de l'Eau n°2, Janvier 2004, Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne

Synthèse du SAGE, Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne

Schéma de mise en valeur de la mer

Livre bleu, Littoral Aquitain, Etat des lieux, Conseil Régional d'Aquitaine et Mission Littoral de la Préfecture de Région Aquitaine, 2002

Schéma de mise en valeur de la mer – 2004

Quel futur pour le Bassin ?, Article de la Dépêche du Bassin
 Charte du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne, 2000
 Livre blanc « urbanisme, architecture et paysage sur le territoire du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne et du Pays des Landes de Gascogne » Janvier 2005
Contrat AtEnee passé entre le PNR et l'ADEME
 Les PNR ; près de 40 ans d'histoire, Fédération des PNR de France
 Agenda 21 de la Gironde
 L'ADN du Développement Durable en Gironde, Juin 2005
 Il était une fois... Histoire collective volume 1, Pré-diagnostic interne, Octobre 2004-Janvier 2005
 Il était une fois... Histoire collective volume 2, Diagnostic – Orientations, Avril 2005-Février 2006
 Premier programme d'actions 2007-2008, Conseil Général de la Gironde, Janvier 2007
 Brochures de communication sur la démarche à l'intention de tous les acteurs locaux (1.L'étape du pré-diagnostic interne, Octobre 2004-Mars 2005, 2.L'étape du diagnostic concerté, Avril à Décembre 2005, 3.L'étape des enjeux et des orientations, Décembre à Janvier 2006, Investir durablement en Gironde, la preuve par 10, Avril 2006, Restitution publique du diagnostic et des orientations de l'agenda 21 de la Gironde, Février 2006)
 Charte pour la gestion durable de la Forêt des Landes de Gascogne,
 Charte pour la gestion durable de la Forêt des Landes de Gascogne, Conseil Interprofessionnel des Bois d'Aquitaine, 1999
 Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
 Rapports annuels 2001, 2005
 Pays du Bassin d'Arcachon – Val de Leyre
 Mise à jour du diagnostic socio-économique du pays, Conseil de Développement du Pays du Bassin d'Arcachon – Val de Leyre, Septembre 2006.
 Contrat de Pays du Pays du Bassin d'Arcachon – Val de Leyre 2005-2006, Juin 2005.
 La réalité du Pays, Bernadette Dubourg, in Sud Ouest , 10 Novembre 2006
 Bilan quantitatif et qualitatif de mise en œuvre du Contrat de Pays Bassin d'Arcachon – Val de Leyre 2005-2006, Comité de pilotage, Novembre 2006
 Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud :
 Projet d'agglomération 2003-2010, COBAS, 2003
 Contrat d'agglomération 2003-2006, COBAS et Conseil Régional d'Aquitaine, 2003
 Rapport d'activités 2004, COBAS, 2005
 Convention d'objectifs du Contrat de Développement Durable, COBAS et Conseil Général de la Gironde, 2003
 Contrats opérationnels annuels (Contrat de Développement Durable) 2003 et 2004
 Programme Régional d'Aménagement et d'Environnement :
 Bilan de l'action 2000-2003, Conseil Régional d'Aquitaine, 2004
 Accord cadre pluriannuel 2000-2006, Conseil Régional d'Aquitaine
 Schéma de cohérence territoriale du Bassin d'Arcachon – Val de Leyre (en préparation)
Etude des enjeux écologiques et paysagers du littoral du Bassin d'Arcachon, BKM pour le compte des Préfectures et Direction de l'Équipement, Août 2006
 SCOT du Pays du Bassin d'Arcachon - Val de Leyre , évolution de l'urbanisation, Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement, 2006
 Programme Ecocamps
 Sunélia, Camping La forêt, Projet d'aménagement, 2006
 Ecocamps, Camping La forêt Pyla sur Mer, Notice environnementale accompagnant la demande de permis de construire, Cabinet IDE Environnement, Juin 2006
 La démocratie dans les instances d'expression citoyennes de quartiers, Cas de la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud, Sophie Bourcillier, Mémoire MST, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme de Bordeaux, 2004