



HAL
open science

Pas de développement durable sans développement territorial? Quelques réflexions à partir des commerces du Pays de Pamiers (département de l'Ariège)

Michaël Pouzenc

► To cite this version:

Michaël Pouzenc. Pas de développement durable sans développement territorial? Quelques réflexions à partir des commerces du Pays de Pamiers (département de l'Ariège). Presses Universitaires de Rennes. Commerce et ville ou commerce sans la ville?, pp.141-156, 2010. hal-01568897

HAL Id: hal-01568897

<https://hal.science/hal-01568897>

Submitted on 25 Jul 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pas de développement durable sans développement territorial? Quelques réflexions à partir des commerces du Pays de Pamiers (département de l'Ariège)

Michael Pouzenc

Introduction

Les pouvoirs publics opèrent un important rapprochement de leurs interventions en matière de développement durable et de développement territorial. De nombreux exemples en témoignent à l'échelle nationale, de la *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires*, dite loi Voynet en 1999, jusqu'au regroupement de plusieurs attributions auparavant dévolues à des ministères différents, avec la création en 2007 d'un *ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables*. Pour autant, développement territorial et développement durable renvoient à des préoccupations différentes et sont mis en œuvre par des systèmes d'acteurs largement distincts. Accoler l'un à l'autre ne va donc pas de soi et en tous les cas ne suffit pas à mettre l'un au service de l'autre. À quelles conditions est-il possible de dépasser la juxtaposition de pure forme, voire l'assimilation implicite, pour obtenir un croisement fécond des deux notions?

Sans prétendre apporter toutes les réponses à une telle question, l'objectif de cette communication est d'identifier un certain nombre d'articulations et de clivages entre les deux, en prenant pour objet l'action publique en faveur du commerce. Ainsi, la première partie s'attache aux fondements du développement territorial et du développement durable, pour mettre en exergue dans la théorie ce qui les rassemble et ce qui les distingue. La deuxième partie présente les territoires englobant la petite ville de Pamiers (département de l'Ariège) et leurs dynamiques commerciales. Ces territoires paraissent particulièrement pertinents pour identifier, dans la troisième partie, les convergences et divergences du développement durable et du développement territorial dans la pratique.

Développement durable et développement territorial : des fondements théoriques sensiblement différents

En 1986, la Déclaration des Nations unies sur le droit au développement propose une définition universelle du développement : « Un processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent ». Ces principes nous semblent au cœur de toutes les démarches qui se réclament du développement. Pour autant, à partir de ces principes communs, la mise en œuvre du processus en question peut emprunter des voies très différentes, comme en témoigne la multiplication des développements « à particule », pour reprendre des termes de Serge Latouche :

« Pour tenter d'en conjurer magiquement les effets négatifs, on est entré en effet dans l'ère des développements "à particule". On a vu des développements "auto-centrés", "endogènes", "participatifs", "communautaires", "intégrés", "authentiques", "autonomes et populaires", "équitable", sans parler du développement local, du micro-développement, de l'endo-développement et même de l'ethno-développement! [...] Le développement durable est la plus belle réussite dans cet art du rajeunissement des vieilles lunes » (Latouche, 2001).

Dans cette diversité, une approche historique peut aider à discerner les points communs et les différences du développement territorial et du développement durable.

La genèse du développement territorial

La notion de développement territorial découle de celle de développement local, qui en France a pris son essor dans le courant des années 1960 et 1970, en réaction à l'aménagement du territoire mené de manière dirigiste par l'État central. De nombreux acteurs locaux contestent les décisions prises en haut lieu sans concertation avec les populations concernées. Ils militent pour que les habitants d'un territoire prennent eux-mêmes en charge son devenir, dans un esprit autogestionnaire et une conquête d'autonomie vis-à-vis du pouvoir central. Il s'agit de promouvoir un « développement par le bas » avec l'objectif de permettre à chacun de « vivre et travailler au pays ». Bien des initiatives très différentes se retrouvent dans ces principes et les nourrissent, comme les travaux d'un groupement d'élus, le Comité d'étude et de liaisons des intérêts bretons (CELLIB), qui connaît son apogée au milieu des années 1960, ou les manifestations, tout au long des années 1970, de militants occitans et pacifistes fédérés par le slogan « *Garrarem lou Larzac* », pour empêcher l'extension d'un camp militaire sur le plateau aveyronnais, ou encore des dispositions législatives telles que la loi de 1985 instaurant le fonds d'intervention pour l'*auto-développement* en montagne.

Les réflexions politiques et militantes recourent également de nombreuses réflexions économiques, synthétisées dès 1989 par Bernard Pecqueur :

« La conception du développement local que nous défendons ici [...] part du principe simple que les échanges hors marché ont une grande importance pour expliquer l'efficacité économique observée en certains lieux plus qu'en d'autres. [...] Dans ce cas, les avantages comparatifs sont créés, plutôt que subis comme des données exogènes » (Pecqueur, 2000).

Toutefois, à partir de 1982, les lois de décentralisation multiplient les possibilités d'intervention des collectivités territoriales. Progressivement, elles rendent premier l'enjeu du partenariat entre les pouvoirs publics compétents sur le territoire local, départemental, régional et national. Le souci d'articuler les échelles de l'action publique vient ainsi compléter les réflexions sur le développement local. S'ajoutent également les critiques d'une vision trop « localiste » des réalités économiques : « Il faut concevoir l'économie territorialisée comme un moment de l'économie globale et non pas partir du milieu local pour ensuite s'ouvrir à l'économie globale². » Ces éléments expliquent l'essor de la notion de développement territorial comme une certaine actualisation de la notion de développement local.

La genèse du développement durable

La notion de développement durable, quant à elle, trouve ses racines dans des réflexions à l'échelle internationale, portées notamment par des ONG, des associations de protection de la nature et des organismes des Nations unies, qui s'alarment à la fois du sous-développement des pays du Sud et du caractère irréversible de certaines atteintes portées à l'environnement. La notion connaît tout d'abord une phase d'émergence, au moins dès les années 1960. À cette époque, l'ouvrage de Rachel Carson, « *Silent Spring* », connaît un fort succès pour le lien qu'il établit entre l'environnement, l'économie et le bien-être social. En 1968, la conférence Biosphère de l'Unesco avancera l'idée « d'un développement écologiquement viable ». Dans les années 1970, la première conférence des Nations unies sur l'environnement, à Stockholm, pose le concept d'écodéveloppement, structuré par trois principes : la recherche de modèles endogènes, propres à chaque contexte historique, culturel et écologique, la prise en charge équitable des besoins de tous et de chacun, la recherche d'un développement qui soit en harmonie avec la nature (*Le Courrier de la Planète*, 2002). À la même période paraît le rapport Meadows, commandé par le Club de Rome, sur « La croissance zéro », qui pointe les risques d'effondrement d'un système socioéconomique basé sur une utilisation croissante de ressources naturelles non renouvelables et en quantité finie. La notion de développement durable a ensuite été clairement établie dans les années 1980, en particulier avec le rapport Brundland, édité en 1987, qui énonce la définition désormais consacrée du développement durable.

1. <http://www2.ohchr.org/french/law/development.htm>, consulté le 16-10-2009.

2. http://www.auvergne.pref.gouv.fr/amenagement_territoire_urbanisme_logement/territorial/index.php, consulté le 16-10-2009.

Celui-ci « doit répondre aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins » (Bruntland Gro, 1987).

Depuis, cette notion s'est largement diffusée. En 1992, à l'occasion du premier Sommet de la Terre à Rio, la Conférence des Nations unies pour l'environnement et le développement adopte l'Agenda 21, programme global d'actions comportant, notamment, près de 2 500 recommandations pour à la fois agir dans le champ économique et social, conserver et préserver les ressources aux fins de développement, faire participer les groupes majeurs à l'élaboration et la mise en œuvre de celui-ci, infléchir le développement vers plus de durabilité par des moyens d'action transversaux (Riondet, 2004).

Ainsi, la notion de développement durable sert surtout à affirmer une volonté de « conciliation entre le développement économique et la protection de l'environnement planétaire à long terme dans le contexte de la transformation des rapports Nord-Sud » (Godard, 1994). Mais un problème essentiel reste posé : « comment assurer d'une façon pertinente le transfert ou la traduction des raisonnements d'une échelle d'organisation vers une autre ? » (*ibid.*). Face à cette question, les traductions locales de ce mouvement international insistent d'une part sur la nécessité d'impliquer les individus, l'accumulation des petits gestes de chacun étant censée améliorer grandement la situation. D'autre part, en prenant pour base de réflexion les problèmes et les objectifs abordés dans l'Agenda 21 de Rio, se multiplient les Agendas 21 locaux, qui se définissent comme un projet de territoire, assorti de programmes d'actions envisagés sur 10 à 15 ans et régulièrement évalués.

Ainsi, au-delà des principes communs à toute notion de développement, les fondements du développement territorial et du développement durable se différencient nettement (figure 32). Les racines du développement territorial sont à rechercher dans un mouvement d'acteurs locaux, pour ne pas dire localistes, qui recherchent un modèle de développement par le bas, assuré par et pour une population qui saurait s'organiser en collectifs autogérés, pour permettre à chacun de vivre et travailler au mieux au pays. Le développement durable rejoint quelque peu le développement territorial par l'objectif d'associer les populations aux choix de développement. Mais ses racines sont à rechercher dans un mouvement d'acteurs internationaux ayant pour objectif de « sauver la planète » et misant largement, pour cela, sur une évolution massive des pratiques individuelles.

Figure 32 : Les fondements du développement durable et du développement territorial

Développement territorial	Développement durable
<ul style="list-style-type: none"> — origines localistes — vivre au pays — acteurs locaux — autogestion + projet de territoire — démocratie participative 	<ul style="list-style-type: none"> — origines internationales — sauver la planète — ONG, Nations unies — gestes de chacun + projet de territoire — démocratie participative

Dans ce tableau où les différences prédominent, il ne semble pas suffisant d'ajouter des considérations environnementales aux problématiques du développement territorial pour en faire des problématiques de développement durable. Inversement, le développement durable peut difficilement se satisfaire des échelles régionale et locale privilégiées par le développement territorial ; face à des enjeux dont on nous rappelle à l'envi la dimension planétaire, il peine à trouver la combinaison d'actions locales qui aurait un impact international. Néanmoins, l'idée de développement territorial comme celle de développement durable continuent d'évoluer rapidement :

« Tout un ensemble de raisons convergentes militent *a priori* pour donner progressivement aux territoires une place privilégiée dans les stratégies futures de développement durable. L'affirmation peut paraître surprenante si l'on se souvient que le concept a émergé dans un contexte extrêmement éloigné des préoccupations locales – à propos des risques globaux et des rapports Nord-Sud. Elle peut aussi sembler très décalée par rapport à la situation actuelle marquée par la "déterritorialisation" des économies, la mobilité généralisée des hommes, des informations et des capitaux, et l'effacement relatif des frontières. Et pourtant elle correspond à une réalité très concrète : aujourd'hui, c'est essentiellement à l'échelle des territoires que les problèmes de développement durable sont perçus et c'est sans doute également là qu'ils peuvent trouver des solutions à la fois équitables et démocratiques » (Theys, 2002).

Aussi ces éléments de débat invitent-ils à examiner « sur le terrain » comment sont reliées les deux notions, dans les actions concrètes menées par les pouvoirs publics. Pour ce faire, nous avons choisi de nous concentrer sur l'action publique en faveur du commerce. Ce secteur est en effet au cœur de bien des questions de développement territorial et de développement durable, en tant qu'élément structurant pour une bonne part les territoires et les modes de vie, s'agissant par exemple des formes urbaines, des hiérarchies urbaines et des relations ville-campagne, ou encore des mobilités des consommateurs, des types de produits consommés et des pratiques de consommation socialement différenciées (Dugot et Pouzenc, 2010).

Des territoires pertinents pour une étude de cas : géographie ordinaire d'une petite ville et de son environnement rural, dans l'orbite d'une métropole

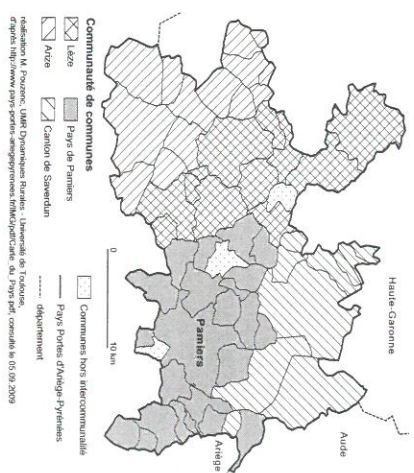
La commune de Pamiers comporte 15 000 habitants au recensement de 2006. Elle est la ville centre de la Communauté de communes du Pays de Pamiers et, plus largement, du Pays (au sens de la loi Voynet) des Portes-d'Arège-Pyrénées. Ce Pays englobe tout le nord du département de l'Arège, aux limites de l'Aude et de la Haute-Garonne (figures 33 et 34). La ville de Pamiers est la plus importante du département de l'Arège. En particulier, elle est nettement plus peuplée que la ville de Foix (10 000 habitants), préfecture du département située à 20 km plus au sud,

ce qui entretient depuis longtemps une certaine concurrence entre ces deux villes, en même temps que des velléités pour les rapprocher en une même agglomération.

Figure 33 : Le Pays des Portes-d'Ariège-Pyrénées : localisation dans la région Midi-Pyrénées

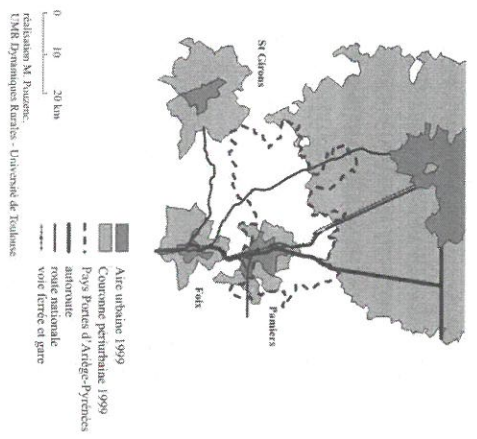


Figure 34 : Le Pays des Portes-d'Ariège-Pyrénées : les zonages de l'action publique



Ces différents territoires connaissent l'influence de la métropole toulousaine, notamment sur les plans démographique et économique. Toulouse et Pamiers ne sont en effet distantes que de 70 km, elles sont bien reliées l'une à l'autre par une autoroute, une route nationale et une voie ferrée. Ces infrastructures relient également Pamiers à Foix et, au fil des ans, les couronnes périurbaines de Toulouse, Pamiers et Foix tendent à se rejoindre (figure 35).

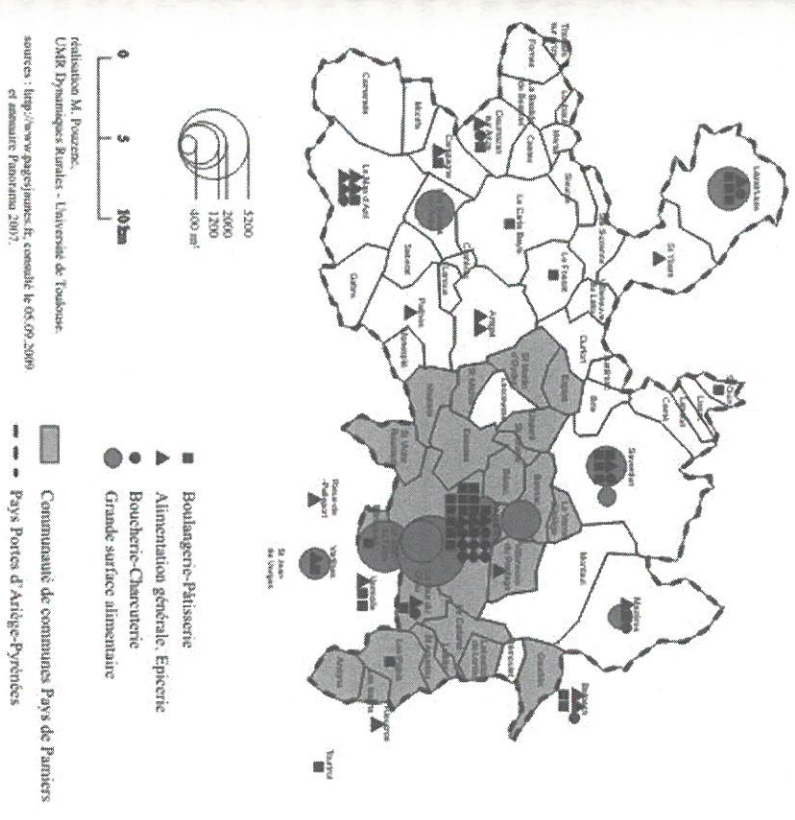
Figure 35 : Le Pays des Portes-d'Ariège-Pyrénées : voies de communication principales et Aires urbaines environnantes



La dynamique d'urbanisation et de périurbanisation demeure toutefois très contrastée. Elle concerne clairement Pamiers et toutes les communes alentour, sur la moitié est du Pays des Portes-d'Ariège-Pyrénées. La moitié ouest de ce Pays, par contre, présente une alternance de communes en croissance et de communes en déclin démographique, entre 1999 et 2006, comme le montre la cartographie établie par l'INSEE³. Surtout, la distinction entre espace

rural et espace urbain demeure très marquée : à l'exception de Pamiers, deux de ses communes limitrophes et quatre bourgs, peuplés de 1 000 à 4 000 habitants, la plupart des communes du Pays ne dépassent pas les 500 habitants en 2006. Le contraste entre communes rurales et communes urbaines s'observe aussi entre Pamiers et Foix, ce qui relativise beaucoup l'idée d'une dynamique d'agglomération entre ces deux villes. En outre, le bassin de vie de Pamiers conserve une forte autonomie au regard des migrations domicile-travail : en 1999, 72,2 % des actifs ayant un emploi vivaient et travaillaient au Pays des Portes-d'Ariège-Pyrénées⁴. La répartition de l'appareil commercial suit de près la répartition démographique avec, à l'échelle du Pays, une forte concentration sur Pamiers, le long du principal axe routier reliant l'Ariège à Toulouse, comme suffit à le montrer la carte des commerces alimentaires les plus courants (figure 36).

Figure 36 : Le Pays des Portes-d'Ariège-Pyrénées : les commerces alimentaires les plus courants



3. http://www.statistiques-locales.insee.fr/carto/ESL_CT_carrethematique.asp?lang=FR&xtmgeo=COM, consulté le 16-10-2009.

4. Diagnostic territorial du Pays des Portes-d'Ariège-Pyrénées, 2002, p. 71, d'après le recensement INSEE de 1999, <http://www.pays-portes-ariègepyrenees.fr>, consulté le 15-10-2009.

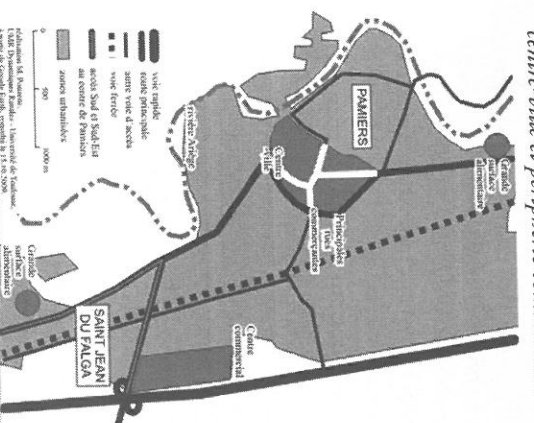
Cette carte suggère également que le territoire du Pays des Portes d'Arège-Pyrénées et *a fortiori* celui de la Communauté de communes du Pays de Pamiers ne sont pas totalement pertinents pour une réflexion sur l'articulation entre commerce rural et commerce urbain. Même sans prendre en compte la concurrence des commerces de Foix, dont les grandes surfaces sont plus modestes que celles de Pamiers, il apparaît que l'évolution du commerce apparnéen a des implications sur l'ensemble du commerce rural environnant, situé non seulement dans le Pays et la Communauté de communes, mais aussi plus à l'Est, dans le département de l'Aude, et plus au sud, dans le Pays de Foix-Haute-Arège.

Quant à l'appareil commercial de la ville centre, il présente lui aussi une structure relativement ordinaire : d'un côté l'ensemble des petits commerces et services du centre-ville ancien, de l'autre les grandes surfaces périphériques, à 2 km au nord et 3 km au sud le long d'une route départementale, et surtout dans le principal centre commercial du département, à 3 km au sud-est du centre-ville, autour d'un hypermarché de 5 200 m² et à proximité immédiate d'un échangeur de voie rapide (figure 37).

Avec sa ceinture de canaux alimentés par l'eau de la rivière Ariège, le centre-ville ancien de Pamiers est aisément identifiable. Toutefois, le tissu commercial couvre de moins en moins l'ensemble du centre-ville ainsi délimité. Le diagnostic réalisé en 2007 par le bureau d'étude « AID observatoire » fait ainsi ressortir une rétraction, entre 1999 et 2006, des zones commerçantes le long des rues principales, en particulier au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre vers le nord, l'est ou le sud. À la disparition des petits commerces, en particulier tout le long de l'axe Nord, s'ajoute le remplacement de nombre d'entre eux par des services. Ces derniers, par leur concentration en quelques points, tendent à couper la continuité commerciale et risquent de faire évoluer le centre-ville vers une fonction plus administrative. Mais le problème majeur qui ressort de l'enquête clientèle menée à l'occasion de cette étude ne porte pas sur la structuration de l'appareil commercial. Les récriminations des personnes interrogées concernent essentiellement les difficultés d'accès au centre-ville et de stationnement automobile.

La ville de Pamiers et les communes rurales qui l'entourent forment ainsi un territoire « ordinaire », dans le sens où ses caractéristiques sont récurrentes pour des bassins de vie aux marges des grandes villes et de leurs couronnes

Figure 37 : Commune de Pamiers : centre-ville et périphérie commerciale



périurbaines. La raréfaction du commerce rural, les difficultés du commerce de centre-ville et le développement d'un centre commercial en périphérie de la ville principale forment une structuration très clivée et très banale de l'espace commercial. Ce type de territoire est suffisamment proche de la grande agglomération pour bénéficier quelque peu de la dynamique métropolitaine, notamment en termes de croissance économique et démographique. Dans le même temps, il en est suffisamment éloigné pour conserver, au moins provisoirement, son propre fonctionnement socioéconomique et politique. Ce contexte incite les pouvoirs publics à anticiper les évolutions à venir – et leur donne les moyens de le faire. Durant les années 2000, se développent ainsi dans ce territoire, de manière concomitante, les procédures publiques classiques d'accompagnement du développement, qu'il soit commercial, territorial ou durable : opération collective urbaine de redynamisation du commerce, accompagnement des entrepreneurs par les chambres consulaires, renforcement de l'intercommunalité et construction d'un territoire de projet, multiplication des agendas 21 locaux... Ce bassin de vie sans grande spécificité semble ainsi constituer un cas intéressant pour étudier les rapports entre commerce, développement territorial et développement durable.

Sur le terrain, les convergences et divergences

du développement durable et du développement territorial : le cas de l'action publique en faveur du commerce

À l'échelle du Département, du Pays, de la Communauté de commune ou de la Ville, nombreuses sont les procédures publiques menées durant ces dernières années à Pamiers et dans ses alentours, pour accompagner la croissance démographique et les restructurations économiques. Trois exemples nous semblent révélateurs des convergences et divergences de l'action publique en matière de développement commercial, territorial ou durable : l'opération collective urbaine de redynamisation du commerce, le diagnostic environnemental des entreprises, les agendas 21 locaux. Ces exemples, du moins dans leur état d'avancement actuel, soulèvent des questions qui semblent récurrentes dans un grand nombre de territoires.

Une opération de redynamisation du commerce qui se soucie des rapports urbain/rural... mais pas des rapports centre/périphérie

Sur le territoire de la Communauté de communes se déroule, pour la période 2007-2010, « l'Opération collective urbaine de Pamiers pour la modernisation du commerce et de l'artisanat », dotée au total de 738 000 €, dont 23 % financés par l'État grâce au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), et impliquant les collectivités locales (mairies, Communauté de communes), l'État (préfecture/DRCA), le conseil général, le conseil régional, la Chambre de commerce et d'industrie, la Chambre de métiers et les associations de commerçants et artisans concernés. Cette opération est double : elle comporte principalement un programme urbain, porté par la mairie de Pamiers

avec pour objectif la revitalisation du centre-ville, mais aussi un programme rural, porté par la Communauté de communes, concernant les commerces itinérants et les multiservices.

Plus précisément, il s'agit de renforcer l'attractivité des commerces du centre-ville en proposant des aides pour la rénovation et la sécurisation des locaux, des formations, des études et des diagnostics coordonnés par la Chambre de commerce et d'industrie. En matière de communication, il s'agit de créer le site internet du commerce appaméen ainsi qu'un logiciel de veille économique en ligne, permettant aux entrepreneurs d'accéder aisément à des données économiques actualisées. En matière d'aménagement urbain, il s'agit de mettre en place une nouvelle signalétique d'accès au centre-ville, d'aménager les portes d'entrée de deux rues commerçantes de l'hyper-centre et de renouveler le mobilier urbain. Une étude sur le stationnement est réalisée en vue d'améliorer le plan de circulation et les parkings du centre-ville. En parallèle de ce programme urbain est également mené un programme pour soutenir le commerce de proximité en milieu rural⁵. Il s'agit notamment d'une campagne de communication pour promouvoir ce commerce rural, d'une amélioration de sa signalétique et d'une animation collective visant à valoriser l'offre commerciale à l'échelle intercommunale⁶.

L'idée de traiter les questions commerciales de manière globale, en prenant en compte en même temps le commerce urbain et le commerce rural, semble intéressante dans une perspective de développement durable. Elle peut permettre de rompre avec les opérations qui portent sur des territoires par trop étriés, donc déconnectés d'une bonne part des pratiques de chalandise, et qui ne remédient à des déséquilibres socioéconomiques dans un espace donné qu'en aggravant ces mêmes déséquilibres dans les espaces voisins. Notons toutefois que les programmes d'action restent d'une portée limitée, tant pour le commerce rural, dont la viabilité ne tient que très partiellement à une question de communication, que pour le commerce du centre-ville, dont la difficulté première, à savoir son accessibilité, ne sera que partiellement réduite par la modernisation des parkings et de leur signalétique.

Surtout, les études préalables aux deux programmes restent silencieuses face au problème principal de ce territoire. À lire les études consacrées exclusivement au centre-ville, tout comme celles dédiées uniquement aux communes rurales, le commerce qui s'est développé en périphérie de Pamiers n'existe pas ! Plus précisément, l'une des études spécifie le nombre d'établissements en centre-ville et leur nombre en périphérie, mais pour la commune de Pamiers seulement, en occultant les communes limitrophes. Une autre fait simplement état d'une concentration tout à fait normale des grandes surfaces sur la commune principale du territoire, Pamiers se voyant ainsi dotée de 46 000 m² de surface de vente, l'appareil commercial d'une commune limitrophe étant renvoyé à un rôle mineur avec « seulement » 8 500 m² de surface de vente. Cette analyse de la situation est biaisée par le fait que les bases de données disponibles, par exemple l'annuaire

Panorama-Points de vente, référencent à Pamiers des grandes surfaces situées en réalité à la limite de cette ville, mais sur la commune de Saint-Jean-du-Falga⁷.

Une approche historique donne une vision assez différente et permet de voir que l'expansion relativement anarchique du commerce périphérique, durant les décennies précédentes, est pour partie responsable des difficultés actuelles. Longtemps refusées par les commerçants appaméens, les grandes surfaces se sont néanmoins implantées au sud de la ville, sur la commune contigüe de Saint-Jean-du-Falga, qui jusqu'à aujourd'hui est restée extérieure à toute intercommunalité. Le bilan en a été perçu comme très négatif, tant par les commerçants appaméens que par leur municipalité, les premiers perdant la possibilité d'une proximité avec des enseignes nationales, la seconde perdant des opportunités de taxe professionnelle. Le bilan interroge également sur la commune de Saint-Jean-du-Falga, qui a ainsi vu se constituer une sorte de route du meuble, entrelardée çà et là d'un magasin de vêtements ou de vélos, de piscines ou de farces et attrapes, et d'un supermarché, le tout sans coordination d'ensemble et contribuant à engorger l'accès sud au centre-ville de Pamiers. Depuis lors, le développement des grandes surfaces a été accepté sur la commune de Pamiers, de manière limitée au nord, au milieu des années 1980, avec notamment un supermarché et une jardinerie, et surtout au sud-est avec la création au milieu des années 1990 du principal centre commercial du département. Reste que les grandes surfaces de bord de route, initialement installées à Saint-Jean-du-Falga, se sont ensuite développées au sud et au sud-est de la commune de Pamiers, entrelardées cette fois-ci de maisons d'habitation, jusqu'à rejoindre le centre commercial, contribuant ainsi à saturer la deuxième voie d'accès au sud de la ville (figure 37).

En faisant abstraction de ces éléments, les études préalables à la redynamisation du commerce laissent des enjeux cruciaux, tels que repositionner le commerce rural et le commerce de centre-ville face au commerce périphérique, conforter les complémentarités entre les différents pôles commerciaux, mener une réflexion conjointe sur le commerce urbain de Pamiers et de Saint-Jean-du-Falga. Le bureau d'études qui a été mobilisé, doté d'une solide expérience, semble ainsi avoir répondu à minima aux commandes qui lui avaient été faites, sachant que manifestement la question du commerce périphérique n'est pas prête à figurer sur l'agenda politique.

Il en ressort qu'un développement commercial respectueux du développement durable n'est pas possible sans une bonne structuration du développement territorial, notamment sans une bonne structuration des acteurs publics chargés de planifier le développement territorial. Les « blancs » de l'intercommunalité représentés sur la figure 36, en particulier à proximité immédiate de Pamiers, en constituent un exemple marquant.

5. <http://www.arigenews.com/news-4559.html>, d'après la préfecture de l'Ariège, consulté le 15-10-2009.

6. Entretien avec A. LEFFENBRE, chargée de mission au Service économique de la ville de Pamiers, février 2009.

7. C'est par exemple le cas des magasins « But » (2 500 m²) et « La Griffe Verte » (1 700 m²) dans l'édition 2007 de l'annuaire Panorama. La distorsion est également renforcée par le fait que les 46 000 m² attribués à Pamiers intègrent au moins 6 000 m² de pépinières attenantes à des jardineries, si l'on ne prend en compte dans l'annuaire Panorama que les surfaces extérieures des jardineries effectivement implantées dans cette commune.

À l'échelle du département, la Chambre de commerce et de l'industrie (CCI) et le bureau d'études FRANÇOIS TOURISME CONSULTANTS ont développé un outil de diagnostic particulièrement intéressant pour engager les hôteliers et restaurateurs dans une démarche environnementale. Une grille d'analyse très complète (317 questions) permet d'évaluer les pratiques de l'établissement en matière de gestion des déchets, de l'eau, de l'énergie, de l'air, du bruit, des achats, de même qu'en matière d'intégration paysagère et de management environnemental. La pondération des résultats obtenus pour chaque question permet de construire un profil de performance en matière de gestion environnementale, assorti d'un programme d'actions correctives. L'hôtelier ou le restaurateur peut valoriser le travail accompli en signant une charte environnementale soutenue par plusieurs partenaires, notamment l'Europe, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le conseil régional, le conseil général et la CCI. Cette charte atteste auprès de la clientèle que l'établissement est engagé dans une démarche environnementale.

On peut cependant regretter que l'outil ainsi construit accorde peu de place au territoire dans lequel se situe l'hôtel ou le restaurant, au-delà des seules questions d'intégration paysagère. Les items concernant ce sujet se retrouvent à la rubrique « Gestion de l'eau », où il s'agit de vérifier si le chef d'établissement a simplement connaissance d'une forte pression locale sur la ressource en eau et s'il existe à proximité des zones humides ou aquatiques sensibles. Il s'agit également de vérifier si les espaces verts de l'établissement privilégient des espèces locales, avec des besoins en eau adaptés au climat. Quant aux relations avec d'autres entreprises locales, c'est notamment à la rubrique « Gestion de l'air » qu'il s'agit d'apprécier si un effort est fait en matière d'achat de produits locaux et régionaux, dans la mesure où ceci est supposé limiter les émissions de gaz à effet de serre. Les relations avec les spécificités naturelles du territoire sont évoquées en un seul item à la rubrique « Management », où il s'agit de voir si l'établissement valorise les espaces naturels protégés à proximité, sans précision sur ce en quoi peut consister cette valorisation. Enfin, la rubrique « Management » est la seule à évoquer les relations avec des acteurs locaux autres que les fournisseurs et les clients. Sur ce point, il s'agit de voir si l'établissement soutient les initiatives locales de protection de l'environnement.

Cet outil de diagnostic se concentre donc strictement sur les questions environnementales et écarte la contribution de l'établissement au développement local, qu'il s'agisse de valorisation du patrimoine au-delà des seules zones naturelles sensibles, d'amélioration du cadre de vie au-delà de la seule intégration paysagère, de participation à la vie sociale au-delà des seules associations de protection de la nature ou qu'il s'agisse de contribution au maintien d'emplois directs et d'emplois induits, ainsi que de synergies avec d'autres activités de commerces, services et loisirs, au-delà des seuls fournisseurs. Bref, sont écartés

tous les éléments qui permettent à une population de se sentir dans un environnement de qualité, donc à préserver, un environnement qui représente un enjeu et pour lequel on est prêt à consacrer quelques moyens.

L'approche technique proposée ici est à la fois importante et insuffisante, car oublier le territoire revient à oublier les hommes, à oublier que l'environnement est une construction sociale dont la gestion ne peut être elle aussi que sociale et non purement technique.

Des agendas 21 qui se soucient de territoire... mais pas de commerce

Les Agendas 21 locaux insistent au contraire, quant à eux, sur le caractère social de leur élaboration. En effet, tant l'Agenda 21 du département de l'Ariège que celui du Pays des Portes-d'Ariège-Pyrénées ou encore celui de la Ville de Pamiers mettent tout d'abord en avant l'importante participation de la société civile qui a permis leur élaboration. C'est dans ces démarches que le développement durable se rapproche le plus du développement territorial, les programmes d'action de ces Agendas ressemblant très fortement à des projets de développement territorial dans lesquels on aurait pris en compte quelques aspects environnementaux, à tel point que, pour la période 2007-2013, le Pays des Portes-d'Ariège-Pyrénées a décidé que son Agenda 21 fera office de projet de territoire.

Toutefois, l'articulation des problématiques et des systèmes d'acteurs reste partielle. Entre autres exemples d'une certaine dissociation entre économie et développement durable, mentionnons que le Conseil de développement du Pays est composé de quatre commissions avec notamment une commission économie et d'un côté et, de l'autre, une commission développement durable. De la même manière, la Ville de Pamiers dispose d'une part d'un service économique et d'autre part d'un service urbanisme et développement durable, ce dernier étant chargé de l'Agenda 21.

Surtout, le commerce apparaît comme le parent pauvre de ces dispositifs. L'Agenda 21 de la ville de Pamiers comporte 5 axes stratégiques et 21 actions. Une seule fait référence au commerce. Il s'agit du réaménagement d'une rue du centre-ville dont on espère notamment une redynamisation du commerce. Le Pays, pour sa part, travaille à l'actualisation d'un schéma territorial des infrastructures économiques, avec pour objectif de planifier le développement des zones d'activité. Mais il se refuse à travailler sur les zones commerciales où, selon l'un des chargés de mission interrogés, « il s'y fait tout et n'importe quoi ».

Cette réticence à intégrer le commerce dans un projet de territoire et de développement durable tient certainement à des héritages conceptuels selon lesquels le commerce est d'une part une activité seconde, qui se développe « naturellement » lorsque les autres structures économiques sont en place, et d'autre part une activité pour laquelle toute tentative de planification est vigoureuusement perçue comme une atteinte à la liberté d'entreprendre. Mais cette réticence vis-à-vis du commerce tient peut-être aussi au fait que ce secteur est par trop révélateur des insuffisances des territoires institutionnels. Nous avons

vu plus haut que le territoire du Pays et *a fortiori* celui de la Communauté de communes ne sont pas totalement pertinents pour une réflexion sur l'articulation entre commerce rural et commerce urbain. Ce décalage entre les territoires du commerce et ceux de l'action publique apparaît plus clairement encore dans le cas du commerce ambulancier, comme l'a montré une enquête partielle effectuée en 2009 par la Communauté de communes du Pays de Pamiers et des étudiants de la licence professionnelle « Entreprises et développement local » (Centre universitaire de Foix), auprès des commerçants ambulanciers desservant dans leurs tournées au moins une partie du territoire de la Communauté de communes. Il en ressort que les pratiques commerciales s'affranchissent bien évidemment des limites de l'intercommunalité, du Pays et plus largement des limites départementales.

Le commerce est ainsi particulièrement révélateur de l'imperfection des zonages publics face aux réalités des pratiques économiques et sociales. Il justifie pleinement le débat sur l'interterritorialité que Martin Vanier (2008) appelle de ses vœux, car il nécessite non seulement une bonne structuration interne des acteurs publics à l'intérieur des limites territoriales qu'ils se donnent, mais aussi une bonne capacité de coopération entre acteurs publics compétents sur des territoires contigus, de manière à dépasser des délimitations forcément inadéquates pour bon nombre d'enjeux, notamment des enjeux de développement durable.

Précisons que les différentes limites soulignées ici à partir de quelques exemples sont loin d'être spécifiques aux territoires d'Arriège ; les cas retenus illustrent simplement des situations malheureusement courantes pour bien d'autres territoires. Aussi l'analyse présentée ci-dessus ne doit pas donner à penser que les pouvoirs publics et parapublics arriégeois manquent de dynamisme. Pour prendre plus correctement la mesure de leur action, bien d'autres exemples seraient à prendre en compte, comme le programme local de l'habitat développé par la Communauté de communes, les actions d'urbanisme en cours sur la ville de Pamiers, le programme d'aide à l'installation en milieu rural développé par le conseil général, ou encore le rôle pionnier de la CCI d'Arriège en matière d'appui au commerce rural. En outre, les collectivités territoriales entourant la ville de Pamiers paraissent particulièrement volontaires dans la mobilisation du développement durable comme référentiel de toutes leurs actions, de même que tous les chargés de mission rencontrés se sont montrés très ouverts à l'enrichissement des réflexions sur le commerce et le développement durable. Ainsi, la situation n'est pas figée. Le service économique de la ville de Pamiers est bien conscient du problème de repositionnement du commerce de centre-ville vis-à-vis du commerce périphérique, même si les études préalables étaient muettes à ce sujet. Un cabinet spécialisé a par conséquent été recruté pour amener diverses enseignes nationales à s'implanter en centre-ville. Et l'élaboration en cours de deux SCOT contigus, l'un concernant la Basse Arriège autour de Pamiers, l'autre la moyenne vallée de l'Arriège autour de Foix, permettra peut-être d'élargir la réflexion...

Conclusion

Si le développement commercial, le développement durable et le développement territorial sont en voie de rapprochement, en tout cas sur le plan institutionnel, néanmoins, des articulations semblent encore manquer entre les trois. D'une part, les notions de développement durable et de développement territorial ont été forgées à partir de préoccupations et de fondements théoriques sensiblement différents. Ces distinctions ne peuvent être ignorées, dans la perspective d'un croisement fécond dépassant la juxtaposition de pure forme. Pour autant, si les premières formalisations du développement territorial présentaient un biais « localiste », de même que les premières formalisations du développement durable étaient relativement pauvres concernant ses dimensions historiques et géographiques, les évolutions récentes s'annoncent porteuses, notamment en approfondissant le fait que le développement durable est une construction sociale et territorialisée. Ceci est confirmé dans la pratique, car contrairement à ce qu'induisent des approches techniciennes, a-temporelles et a-spatiales du développement durable, il ressort que l'évaluation de ce qui est durable ou non est moins une affaire d'experts qu'un travail social et politique d'arbitrage ne pouvant s'abstraire de contextes historiques, géographiques, culturels et socio-économiques. Bref, pour qu'un développement soit durable, il est urgent d'enrichir ses dimensions territoriales.

Bibliographie

- Alternatives économiques*, « Le développement durable », Paris, 2005, hors série n° 63, 66 p.
- BRUNEL Sylvie, *À qui profite le développement durable ?*, Paris, Larousse, coll. « À dire vrai, 2008 », 158 p.
- BRUNTLAND Gro H., *Our common future*, New York, Report of the World Commission on Environment and Development, United Nations, 1987, 454 p.
- CARSON Rachel, *Silent Spring*, New York, Mariner Books edition, 2002 (édition originale 1962), 300 p.
- DUGOT Philippe et POUZENC Michaël (coord.), *Commerce et développement durable*, Toulouse, Actes du colloque international éponyme, GEODOC, n° 54, 2006.
- DUGOT Philippe et POUZENC Michaël (coord.), *Territoires du commerce et développement durable*, Paris, L'Harmattan, coll. « Itinéraires géographiques », 2010, 220 p. (à paraître).
- GODARD Olivier, « Le développement durable : paysage intellectuel », *Natures-Sciences-Sociétés*, Paris, n° 2, 1994, p. 309-322.
- LATOUCHE Serge, « En finir, une fois pour toutes, avec le développement », *Le Monde diplomatique*, mai 2001, p. 6-7.
- Le Courrier de la Planète*, « Trois agendas pour le développement durable », Montpellier, 2002, n° 68, p. 66-67.

- MANCERO François, *Le développement durable*, Paris, Colin, coll. « U », 2006, 244 p.
- MEADOWS Dennis *et al.*, *The limits to growth*, New York, Universe Books, 1972, 206 p.
- PECQUEUR Bernard, *Le développement local*, Paris, Syros, 2^e éd., 2000, 130 p.
- RIONDET Bruno, *Clés pour une éducation au développement durable*, Paris, Hachette, coll. « Ressources formation », 2004, 128 p.
- SACHS Ignacy, *L'écodéveloppement : stratégies pour le XXI^e siècle*, Paris, Syros, 1993, 122 p.
- SOUMAGNE Jean, GASNIER Arnaud et POUZENC Michaël, « Commerce et développement durable », *Historiens et Géographes*, Paris, n° 387, 2004, p. 131-143.
- TALBOT Damien, « La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays », *Développement durable et territoires*, dossier 7 : « Proximité et environnement », mis en ligne le 29-04-2006, consulté le 15-09-2009, <http://developpementdurable.revues.org/index2666.html>, 14 p.
- THEYS Jacques, « L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*, dossier 1 : « Approches territoriales du développement durable », mis en ligne le 23-09-2002, consulté le 15-09-2009, <http://developpementdurable.revues.org/index1475.html>, 15 p.
- VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, coll. « Anthropos », 2008, 160 p.

Sources de l'étude de cas

- AID observatoire, *Diagnostic de l'offre commerciale et de la demande sur le centre-ville de Pamiers*, Villeurbanne, 2006, 22 p.
- AID observatoire, *Diagnostic prospectif de l'offre commerciale et des services des communes du Bassin Appaméen*, Villeurbanne, 2007, 45 p.
- BIULY Charlène, DELPECH Coralie et MUSSILLIER Camille, *Opération collective urbaine de Pamiers*, Foix, rapport de projet tuteuré, licence professionnelle « Entreprises et développement local », Centre universitaire de Foix, 2009, 43 p.
- CCI09, *Analyse de la consommation de la zone de Pamiers*, Foix, 2007, 26 p.
- CCI09, *OMPCA de Pamiers, phase d'études préalables – diagnostic de l'appareil commercial et étude de la Demande*, Foix, 2007, 14 p.
- DELPECH Coralie, GUILLEMINOT Benoît et VALADE Mathilde, *Les commerces et le développement durable*, Foix, rapport de projet tuteuré, licence professionnelle « Entreprises et développement local », Centre universitaire de Foix, 2009, 21 p.
- FRANÇOIS TOURISME CONSULTANTS et CCI09, *Diagnostic Gestion environnementale*, Périgueux/Foix, 2007, 82 p.
- <http://www.pays-portes-ariegepyrenees.fr> (rubriques *À propos du pays*, *Le territoire*, *Agenda 21*).
- <http://cc-paysdepamiers.fr>.
- <http://ville-pamiers.fr> (notamment rubrique *Vivre à Pamiers* → *Développement durable*).
- <http://www.territoires-durables.com/> (site des Agendas 21 de Midi-Pyrénées).