

## REFLEXIONS EN VUE D'UNE VENTILATION REGIONALE DES STATISTIQUES

par E. NOLS  
*L'Equerre, Liège*

On m'a demandé d'examiner quelles pourraient être les bases d'une présentation régionalisée de la statistique belge. Encore que la réponse à donner à cette question puisse varier en fonction du type de statistiques à ventiler, je me suis volontairement placé dans une optique générale.

Si la solution que je suggérerai pourra paraître simple, sinon simpliste, je dois à la vérité de dire qu'elle m'a été dictée par quelques considérations de divers ordres que je voudrais évoquer succinctement.

Depuis près de vingt ans que je m'occupe de régionalisme, j'entends discuter de la définition et de la délimitation des régions, chacun ayant sa méthode infaillible, son découpage irrécusable; le tout donnant lieu à de sérieuses empoignades. Pour corser davantage le débat, la politique s'en est mêlée. Ceux d'entre nous qui ont suivi la préparation des lois sur l'aménagement du territoire et la décentralisation économique et administrative savent à quel point la question éveille les susceptibilités, — électorales et autres, — révèle les rancunes de clocher, attise les appétits. Notre pays, malgré la coloration linguistique qu'il ne peut se passer d'ajouter à ce genre de problème, n'a pas seul l'apanage de ces querelles byzantines où la science finit toujours par céder le pas aux préoccupations des groupes; le phénomène a été tout aussi marquant en France et il est très possible qu'on le retrouverait en d'autres pays.

Il faut d'autre part remarquer que l'attitude devant la délimitation des régions est fondamentalement différente dans le chef de l'économiste, du géographe et du géonome.

Raymond BARRE note (1) \* que « l'économiste est moins soucieux que le géographe des différenciations qualitatives réalisées par l'homme sur l'espace; il s'intéresse à l'espace organisé en vue du rendement le plus élevé et du coût le plus faible; il définit un espace économique à partir de plans établis par les sujets économiques, comme le périmètre d'action et d'influence d'une unité économique, comme le système de relations qui constituent la vie

\* Les notes infrapaginales et bibliographiques sont reportées en fin de texte.

de cette unité ». Citant Jeanneney, Barre poursuit : « Le rôle du géographe me paraît être d'étudier les phénomènes économiques dans leurs rapports avec les données physiques (naturelles ou créées par l'homme) localisées. Le rôle de l'économiste est de découvrir le jeu des mécanismes économiques et de mesurer leurs effets. L'espace du géographe est sillonné de lignes de partage inscrites par la nature et l'homme sur le sol même; celui de l'économiste a pour frontière les limites d'action des flux fondamentaux distingués par la théorie économique » (2).

Aussi me rallierai-je assez facilement à la thèse défendue, voici quelques années, par Léon DERWA et selon laquelle les régions économiques sont fondamentalement indéterminées (3). Sans que cela n'entame en rien la démonstration de Derwa, BOUDEVILLE qui, comme lui d'ailleurs, se fonde sur les travaux de PERROUX, a depuis lors, apporté quelques précisions à ce point de vue en distinguant *espace* et *région* économiques, concepts qui ne sont nullement synonymes.

Pour Boudeville, l'espace économique, — dont les régions-plans ou régions de programme sont l'illustration concrète, pratique, — est l'application d'un espace mathématique, c'est-à-dire d'un modèle sur ou dans un espace géographique. L'espace économique est discontinu alors que la région économique est, elle, continue; elle se différencie de l'espace par une contrainte de contiguïté dont la justification est d'être une réalité observable (*in natura rerum*) (4).

Aussi l'économiste, s'il a besoin, sans conteste possible, d'un espace géographique pour situer ses instruments d'analyse et ses modèles opérationnels, a moins le souci du périmètre qu'on lui propose que le géonome, par exemple, dont la démarche conduit à des implantations, à des modifications de ligne de partage, à la création de zones, bref à une série d'opérations qui s'inscrivent directement sur le sol et qui sont directement fonction, quantitativement et qualitativement, de l'espace retenu. Il appartiendra d'ailleurs souvent à l'économiste d'en modifier le contour en vue d'optimiser la solution des problèmes qu'on lui proposera.

\* \* \*

Un autre point de vue à verser au dossier concerne la liaison qui s'établit entre la manière de concevoir une région et la délimitation qu'on lui impose (5). S'il s'agit d'une *unité géographique*, elle se détermine par des caractéristiques physiques : géologiques, orographiques, hydrographiques, etc. S'il s'agit d'une *unité administrative*, elle est considérée comme le champ d'action d'une administration décentralisée ou d'un pouvoir subordonné. On l'entend encore comme une aire de *similitude relative de structure écono-*

*mique* basée sur l'uniformité du plus grand nombre possible de caractéristiques (revenu par habitant, degré d'industrialisation, répartition de la population active, etc.). Enfin, comme *une unité spatiale de vie sociale* déterminée par la densité des relations avec une ville-centre ou avec un pôle; c'est ce que Perroux appelle *la région polarisée*, support naturel de la *région-plan* et qu'il détermine en mesurant l'intensité des flux économiques échangés avec le pôle principal (6).

D'ailleurs, il est plausible de déterminer à l'intérieur d'un même espace géographique plusieurs périmètres correspondant chacun soit à une fonction à conférer à la région, soit à des problèmes internes à résoudre. Ainsi, en considérant Liège comme une *métropole régionale*, au sens où F. GRAVIER, par exemple, entend cette expression, est-on amené à y distinguer une zone à dominance urbaine, une zone à la fois urbaine et industrielle, un périmètre d'agglomération, une zone d'expansion et d'espaces verts à préserver. A l'inverse, on peut définir la Tennessee Valley comme une région correspondant aux limites du bassin hydrographique lorsque l'attention se porte sur les flux du système des eaux, puis de modifier et d'élargir cette limite lorsque l'attention retient les flux énergétiques distribués par les centrales hydro-électriques qu'administre la T.V.A. (7).

W. ISARD partage également l'opinion selon laquelle les régions varient suivant le problème envisagé et sont, en ce sens, uniques (8).

\* \* \*

Il faut en outre tenir compte que les limites d'une région sont appelées à varier dans le temps soit que les structures se modifient, soit que les échanges s'amplifient, se restreignent ou que de nouveaux flux apparaissent. En 1948, déjà SUAVET écrivait : « Tandis que les unités de la géographie physique ne changent qu'avec les siècles et celles de l'administration à un rythme aussi variable qu'imprévisible, les unités réelles de vie humaine, modelées par le progrès technique, industriel et agricole et surtout des transports, sont en constante évolution et il est plus important encore de déterminer le sens de cette évolution que les limites à un instant donné de telles ou telles unités » (9). VIDAL DE LA BLACHE a émis un point de vue identique remarquant que les fonctions régionales sont soumises aux lois de l'évolution, « qu'elles se défont et se recréent suivant les changements qui se produisent dans les relations des hommes ».

Aussi, à moins d'être nanti d'un solide dogmatisme, peut-on difficilement admettre que le découpage d'une nation puisse convenir quelle que soit l'optique où l'on se place et puisse être immuable. Si la division de la France en départements signifiait quelque chose au temps des diligences (10), il

ne peut plus convenir à l'âge de l'automobile et de l'aménagement du territoire. Cependant, ce pays n'a pu encore se résoudre à remodeler ses divisions et s'est contenté d'organiser ses régions en conservant la base départementale. En 1957, le Conseil économique et social émettait à ce sujet un avis de prudence qu'il n'est certes pas sans intérêt de rappeler en l'occurrence (11) :

« Il serait peu raisonnable, disait le Conseil, surtout dans nos incertitudes actuelles, de fixer définitivement, à coups de décisions réglementaires, un découpage régional que les forces économiques ne tarderaient pas à disloquer. Plus qu'un territoire, c'est un ensemble de problèmes communs qui déterminent la région, et la nécessité où nous sommes d'inscrire nos actions dans un cadre spatial ne doit en aucun cas constituer un frein ou un obstacle à l'expansion régionale. Il convient donc de recommander en matière de découpage régional (par exemple, pour l'élaboration de programmes régionaux) la plus grande prudence et la plus grande souplesse. Si les découpages retenus pour le 3<sup>me</sup> plan soulèvent des difficultés, il faudra le modifier par la suite. Il serait souhaitable d'éviter tout malentendu au départ en déclarant nettement que l'étendue territoriale des programmes régionaux actuels n'engage pas l'avenir ».

Comme l'administration joue un rôle important dans l'expansion régionale, les Français ont retenu les circonscriptions administratives pour délimiter les cadres d'application des mesures préconisées. Là où les limites administratives ne coïncident pas, ils ont choisi le tracé qui était commun au plus grand nombre de circonscriptions (12).

Comme on le sait, les 90 départements français ont été regroupés en 21 régions de programme. Ce regroupement est, comme bien l'on pense, contesté; certains l'admettent avec cette nuance que les 21 régions précitées sont des *régions de programme à moyen terme* et qu'il faudrait les regrouper en 9 régions, polarisées chacune par une *métropole régionale pour les programmes à long terme* : « ce sont les régions-plans à long terme dont les bassins fluviaux et la conception des métropoles régionales sont deux exemples privilégiés », dit Boudeville (13).

Après ces dernières remarques, c'est sans doute l'instant d'indiquer qu'à notre sens la province belge peut suffire pour l'application d'un programme quinquennal; elle est, par contre, trop étroite pour la conception et la réalisation de programmes à long terme, d'autant que quatre de nos provinces, au moins, ne comptent aucun centre urbain qui puisse revendiquer avant longtemps le rôle assigné aux métropoles régionales. Ceci dit par parenthèse.

Le pragmatisme dont ont fait preuve les Français en conservant leurs unités administratives comme base de ce groupement régional, ce pragmatisme n'est pas unique. Il semble tout au contraire qu'il soit l'attitude qu'aient

adoptée tous les Etats promouvant des actions régionales. En voici quelques exemples :

— *Aux Etats-Unis* : les études et les actions ont porté sur de grandes régions telles que le Sud, la Nouvelle-Angleterre, l'Upper Midwest (partie septentrionale des plaines du Middlewest); d'autres sur des Etats, par exemple la Californie et le Colorado; des régions plus restreintes ont été assimilées soit à un « county » (Sacramento, en Californie, Leadville-Lake au Colorado) ou sur des groupes de « counties » appartenant à un ou plusieurs Etats; enfin des villes et des zones métropolitaines ont également été choisies comme support à l'étude et à l'action régionale; c'est d'ailleurs à cet échelon que l'analyse régionale paraît avoir atteint sa diffusion la plus large et connu les applications théoriques les plus poussées (14);

— *Au Royaume-Uni* : si l'on excepte l'Irlande du Nord qui est considérée dans son ensemble comme une région à développer, la politique régionale se fonde sur les comtés et les municipalités de comtés; ce sont ces aires qui sont retenues pour la délimitation des zones déprimées à reconvertir ou à développer;

— *En Allemagne occidentale* : encore que l'entité retenue ne soit pas clairement définie, c'est le « kreiss » ou canton qui est pris comme unité d'étude et d'action régionales (15); les programmes portent sur un nombre plus ou moins élevé de cantons;

— *Aux Pays-Bas* : l'étude et l'action s'organisent indifféremment au départ des districts de province ou d'un groupe de communes;

— *En Italie* : le Mezzogiorno est limité, au Nord, par la frontière du « Midi historique », c'est-à-dire les anciennes frontières du Royaume des Deux Siciles et des Etats de l'Eglise (16); à l'intérieur de cet ensemble, des zones plus homogènes ont été déterminées dont l'étendue est toujours inférieure à celle des régions traditionnelles (par exemple, dans les Abruzzes) (17);

— *En Espagne* : ce sont soit des provinces, soit des bassins hydrographiques (pour les problèmes d'irrigation) qui sont adoptés;

— *En Yougoslavie* : les échelons vont de l'Etat fédéré à la commune selon la nature, la portée et la durée du programme à mettre en œuvre.

\* \* \*

La statistique a-t-elle épousé cette grande diversité des entités administratives retenues pour les études et l'action régionales ?

D'après les sources statistiques que j'ai pu consulter, je relèverai que c'est généralement la subdivision administrative majeure qui a été adoptée : l'Etat aux Etats-Unis, le département en France, le comté en Grande-Bretagne, le Länder en Allemagne. Ce n'est que dans des études particulières ou dans les publications des pouvoirs régionaux que l'on trouve des données davantage

régionalisées. Encore ces dernières ne concernent-elles généralement que la démographie, l'emploi, le chômage et, parfois, les transports.

En me fondant sur ces quelques réflexions, je vais à présent tenter de répondre à la question qui m'a été posée, savoir sur quelles bases organiser la statistique belge. Il ne s'agit donc pas, j'y insiste, de présenter un découpage opérationnel ni de suggérer les bases d'une action régionale. Il s'agit de rechercher une présentation de nos statistiques qui puisse utilement servir aux chercheurs et qui puisse aussi, — cet aspect est également important, — être élaborée dans des délais raisonnables.

Lorsqu'on examine, avec un certain détachement des contingences socio-politiques, l'articulation de l'économie belge, il apparaît assez rapidement qu'elle s'organise autour de cinq pôles, cinq points forts animant des régions plus ou moins vastes, ces dernières étant particulièrement malaisées à délimiter parce que maintes d'entre elles se recoupent, se chevauchent. Il semble d'ailleurs qu'en ce qui les concerne la délimitation à retenir serait davantage *zonale* que *linéaire*.

Les cinq pôles qui, eux, tranchent nettement sur l'ensemble sont : Bruxelles, Anvers, Liège, Gand et Charleroi. Il s'agit, dans chaque cas, de complexes industriels et urbains, centrés sur une ville où les activités tertiaires se sont développées à des degrés divers, parfois en symbiose plus ou moins étroite avec les besoins de l'industrie ou de l'économie nationale, et aussi selon l'intensité des besoins quantitatifs et qualitatifs des populations regroupées dans ces complexes.

Par l'implantation des activités qui les animent et les dimensions des agglomérations qu'ils ont suscitées, il me paraît qu'en *première analyse du moins* ces pôles peuvent s'identifier, sans trop d'inconvénients pour leur appréhension et leur analyse, avec les arrondissements qui portent leur nom. Aussi proposerai-je que cette entité administrative soit retenue comme base géographique des statistiques qui les concernent. Les mouvements migratoires, les mouvements pendulaires de la main-d'œuvre, la densité de la population, la localisation de la majeure partie des centrales électriques, la concentration des activités tertiaires sont autant de facteurs qui indiquent, sans conteste, que ces arrondissements jouent dans l'économie nationale un rôle privilégié. En sorte que la compréhension de cette dernière, l'analyse de ses faiblesses, la détection des grandes tendances socio-économiques qui suscitent son évolution ne peuvent guère être saisies totalement si on ignore comment se comportent les régions majeures sur lesquelles cette économie s'appuie. D'autre part, si la politique économique régionale s'est, jusqu'à présent, en Europe du moins, surtout attachée aux régions retardées ou en déclin, il ne paraît

pas raisonnable qu'elle néglige les problèmes de croissance ou de décélération que connaissent ces régions majeures, les zones motrices elles-mêmes dont il est bien connu que leur évolution conditionne celle d'espaces débordant largement leur propre périmètre. C'est un point qu'il importe de souligner : hormis Bruxelles, il est très malaisé de suivre à travers nos statistiques l'état de santé des régions de Liège, Anvers, Gand et Charleroi. C'est un problème aisé à résoudre; je crois qu'il mérite d'être examiné et d'être rapidement élucidé.

Le problème est beaucoup plus complexe si l'on cherche à délimiter les zones polarisées par ces centres moteurs. On se trouve en présence de phénomènes d'attraction et de relations socio-économiques dont l'expression simplifiée pourrait être ébauchée au départ soit de la loi de Reilly évoquant la formule physique de la gravitation, soit sur les travaux de Harris associant les critères d'accessibilité et les coûts de transport. Encore que la délimitation de ces zones varie, nous l'avons vu, selon le point de vue où l'on se place, elle est, en outre, appelée à se modifier dans le temps. Enfin, il y a fort à parier qu'aucune délimitation préconisée ne fasse jamais l'unanimité, soit toujours contestée et contestable à l'un ou l'autre égard.

Je ne vois donc pas que l'on puisse articuler notre appareil statistique sur des bases géographiques aussi fragiles, aussi mouvantes, aussi incertaines. Aussi serai-je enclin à suggérer qu'en ce domaine l'on se contente du *statu quo ante*, à savoir que la *province*, dont les limites sont quand même moins fluctuantes malgré certains rajustements récents, reste la base de la ventilation géographique de nos statistiques; il n'y aurait en cela aucune singularité : les Américains, malgré leur abondance statistique et les moyens dont ils disposent, se contentent des données relatives à leurs Etats.

Je n'ignore pas les inconvénients de cette solution. Les provinces sont des agglomérats géographiques, démographiques et économiques hétérogènes; aucune étude sérieuse ne peut se contenter de les considérer comme des entités indifférenciées. Même nos programmes quinquennaux d'expansion économique régionalisés y trouveraient tout juste une base valable de réflexion et d'action : le cadre est soit trop grand, soit trop petit pour l'application d'une politique concertée de développement et d'aménagement du territoire à long terme.

Si, malgré ces inconvénients, je préconise la base provinciale, c'est qu'on peut y apporter deux correctifs. Tout d'abord, on pourrait aisément la compléter par un regroupement effectué selon les régimes linguistiques comme cela se fait déjà pour les valeurs ajoutées et le produit intérieur brut. En second lieu, des répartitions plus limitées dans l'espace pourraient être tout aussi aisément élaborées pour répondre aux besoins d'études particulières :

nos statistiques étant collectées, soit à l'échelon de la commune, soit à l'échelon des établissements, il n'y a guère de difficulté à les ajuster à des entités géographiques plus spécifiques. Pour autant bien sûr qu'on ne se heurte pas au sacro-saint secret statistique, — qu'on n'évite même pas à l'échelon provincial, — et que l'Institut national dispose du personnel nécessaire.

\* \* \*

En sorte que, pour me résumer, je crois pouvoir suggérer les ventilations suivantes :

- les arrondissements de Bruxelles, Liège, Anvers, Charleroi et Gand;
- les neuf provinces;
- les régions linguistiques flamande et wallonne.

L'I.N.S. devrait en outre nous promettre de fournir, comme il le fit par le passé, des séries statistiques relatives à des entités géographiques ne correspondant pas aux limites provinciales ni d'arrondissement lorsque des études les requièrent.

Je crois que tant que les pouvoirs publics n'auront pas pris position sur la définition des régions belges, — et encore faudra-t-il être prudent, — je crois qu'il ne serait pas réaliste de prendre une autre attitude.

\* \* \*

- (1) R. Barre : *Economie politique*, t. I, p. 17, Paris 1964.
- (2) J.M. Jeanneney in *Revue de Géographie alpine*, 1955, t. XLIII, fasc. I, p. 222.
- (3) L. Derwa : *L'indétermination fondamentale des régions économiques*, in *Mélanges Graulich*, Liège 1959, pp. 577 et suivantes.
- (4) J.R. Boudeville : *Les notions d'espace et d'intégration*, actes du Congrès de Bâle sur l'aménagement des territoires (octobre 1965).
- (5) A. Schreurs : *Contribution aux études d'économie régionale en Wallonie*, in *Revue des Sciences économiques*, juin-sept. 1954. - I. Divoy : *Note sur une politique économique régionale*, sept. 1958 (étude stencillée).
- (6) W. Leontief la détermine au départ des échanges extérieurs, ce qui paraît moins probant.
- (7) J. Libert : *Le récent développement de l'analyse régionale aux Etats-Unis* (étude publiée par le Conseil central de l'Economie).
- (8) W. Isard : *Location and Space-Economy*, John Wiley, New York 1956. - *Regional Science, the concept of Regional structure* - Regional Science Association, Papers and Proceedings, 1956.
- (9) Th. Suavet : *Comment déterminer les unités territoriales*, Economie et Humanisme, mars-avril 1948, p. 158.
- (10) On devait pouvoir aller en une journée de diligence du chef-lieu à tous les points du département.
- (11) Avis du 22 janvier 1957.
- (12) Décret 55-873 de juin 1955 relatif à l'établissement des programmes régionaux.
- (13) J.R. Boudeville, *loc. cit.*
- (14) J. Libert, *op. cit.* pp. 37 et 38.
- (15) P. Romus : *Expansion économique régionale et communauté européenne*, Leyde 1958, pp. 159 et 160.
- (16) *Ibidem*, p. 126.
- (17) *Planification économique régionale*, actes du Congrès de Bellagio, A.E.P.-O.E.C.E. p. 80.