L’aménagement, entre jeux d’acteurs et enjeu de territoire.

Philippe Subra, Géopolitique de l’aménagement du territoire, 2007.

Par Cyprien Richer



Quel est le rapport entre le tgv, un grand stade, les délocalisations, la Poste, un centre d’accueil pour toxicomanes et les Jeux Olympiques ? L’aménagement du territoire bien sûr. Tous ces exemples sont abordés dans l’ouvrage de Philippe Subra pour démontrer comment les acteurs interviennent dans l’aménagement, tantôt pour attirer une grande compétition ou un grand équipement, tantôt pour défendre un patrimoine et un cadre de vie, tantôt pour résister au départ d’une entreprise ou d’un service public. L’auteur démontre, à grand renfort d’exemples, que « l’aménagement fait conflit » depuis une vingtaine d’années en France. Après avoir été un projet national, bénéficiant d’un large consensus, « l’aménagement est devenu le champ d’expression du discours, de représentations et au fond d’intérêts très largement contradictoires » (p. 301). C’est à l’analyse de ces discours, représentations et intérêts divergents dans les projets d’aménagement du territoire qu’est consacré cet ouvrage de « géopolitique locale ». On savait déjà que la France est un « territoire à ménager » pour reprendre le titre de l’ouvrage de Roger Brunet (1993) ; cet ouvrage ajoute que les acteurs ne se ménagent pas pour conserver, attirer ou refuser l’aménagement.

Philippe Subra, maître de conférences à l’Institut Français de Géopolitique de l’université de Paris 8, signe là son second ouvrage personnel après celui sur la reconversion du Valenciennois[1]. Déjà dans ce premier opus tiré de sa thèse de géographie soutenue en 1994, il mettait en avant les

rivalités entre les acteurs de la sphère technique et politique dans la transformation du Valenciennois. Dans « Géopolitique de l'aménagement du territoire », l'auteur multiplie les cas d'études et met à profit une connaissance fine des jeux d'acteurs dans de multiples projets d'aménagement en France. On apprécie tout particulièrement qu'il prenne des exemples variés par leur localisation (les cas proviennent de toutes les régions françaises) et par leur thème : de la question des transports, très présente dans l'ouvrage, à celle du logement en passant par l'industrie… Beaucoup de secteurs sont ainsi passés en revue dans l'ouvrage.

Sept chapitres offrent une analyse dense et complète du contexte géopolitique, des types de conflits d'aménagement et des acteurs en transformations. Dans le premier chapitre, l'auteur expose l'évolution du modèle français en matière d'aménagement du territoire et identifie les raisons du développement des conflits d'aménagement. Il construit ensuite une typologie en trois points qui font l'objet d'une analyse plus poussée :

– L'aménagement menacé (chapitre 2) porte sur les résistances locales au « déménagement » du territoire (délocalisation, rationalisation des services publics…) ;

– L'aménagement convoité (chapitre 3) permet d'observer les concurrences et rivalités qui s'exacerbent pour attirer les grands équipements et évènements ;

– L'aménagement rejeté (chapitre 4) examine l'émergence du syndrome nimby qui s'exprime par une multiplication des luttes contre les nuisances « environnementales » mais aussi « sociales » (chapitre 5).

Dans le prolongement, le sixième chapitre dresse un bilan des enjeux et perspectives en matière de démocratie participative et de débat public. Le septième et ultime chapitre revient sur la recomposition des territoires régionaux et intercommunaux et sur le repositionnement de l'État.

Quand l'aménagement fait conflit.

Pourquoi les grands projets industriels, la réalisation des nouvelles infrastructures et des grands équipements culturels ou sportifs sont-ils devenus l'enjeu de rivalités de plus en plus fortes entre les territoires ou leurs représentants ? C'est, en substance, la question que pose Philippe Subra au début de son ouvrage. Pour comprendre le changement de contexte « géopolitique », l'auteur observe tout d'abord un mouvement de « re-politisation » des français qui aurait débuté lors de la campagne du référendum européen en mai 2005 et qui s'est confirmé lors des élections présidentielles de 2007. La suite de l'ouvrage fait la démonstration que la question du territoire et

de son aménagement serait à l'origine de ce nouvel engouement des français pour une politique davantage « territorialisée ». Les débats sur la crise du logement, la crise écologique, les délocalisations, l'immigration, les banlieues ou les zones rurales sont autant de thèmes qui participent à la « territorialisation du débat politique ». Seulement, cet intérêt croissant pour ces thématiques provoque, depuis vingt-cinq ans, une multiplication des conflits de tous types autour des projets et des politiques d'aménagement. Il n'y aurait plus qu'un seul acteur concerné par l'aménagement du territoire, en l'occurrence l'État qui a bénéficié jusqu'aux années 1970 d'un rôle dirigeant et pratiquement exclusif, mais une multitude d'intervenants et de préoccupations.

À partir des années 1980, de multiples facteurs comme la crise économique, l'émergence de préoccupations écologiques, la crise de légitimité de l'État, la croissance des classes moyennes, contribuent, selon Philippe Subra, à faire de la contestation une « norme » dans les projets d'aménagement. Précisément, « la montée en puissance des conflits autour des projets d'aménagement est telle, depuis une vingtaine d'années, que l'on peut se demander si l'on n'assiste pas en réalité à un glissement progressif de la conflictualité dans notre société du champ du social vers celui du territorial » (p. 39).

Ainsi, le cœur de l'ouvrage est consacré à l'aménagement du territoire en tant qu'objet de débats, de polémiques et, de plus en plus souvent, d'affrontements. Dans le livre de Philippe Subra, les rivalités, concurrences, ou à l'inverse, les synergies et coalitions d'intérêts dans les jeux d'acteurs, sont décortiquées pour montrer combien il est important d'appréhender « l'aménagement » par l'intermédiaire des conflits qui l'incarnent.

Typologie des conflits d'aménagement : déménager, manager, ménager le territoire.

Une difficulté de lecture de l'ouvrage peut provenir de la richesse des exemples présentés, pour lesquels il faut systématiquement remettre en place le contexte, les acteurs impliqués, leur rôle, leur positionnement… Cependant, le lecteur est bien orienté par des intitulés précis et fréquents ainsi que par des encarts sur certains cas spécifiques qui n'alourdissent pas la rédaction. L'ouvrage nous propose une typologie à la fin du premier chapitre (p. 45) pour guider le lecteur et discerner plusieurs modèles de conflits d'aménagement. Cette typologie tient compte de plusieurs facteurs comme la position de l'État (rôle moteur, en retrait, en arbitre), les acteurs concernés (implication des élus, des collectivités, mobilisation des habitants,…) ou l'échelle du conflit. L'auteur met ainsi en lumière trois grandes figures de conflits d'aménagement :

« L'aménagement menacé » (p. 47) ou comment résister au déménagement du territoire ?

Dans ce cas, le territoire (acteurs locaux et population) réagit à une décision extérieure (d'un groupe industriel ou de l'État) par une série d'actions défensives et revendicatives. La décision porte ici généralement sur la restructuration des services publics (postes, maternités, hôpitaux…) ou sur la délocalisation d'entreprises. Les exemples, nombreux dans l'ouvrage, apparaissent illimités : qui n'a jamais entendu parler près de chez soi d'une délocalisation d'usine, d'une fermeture de maternité ou d'un hôpital, ou de la restructuration des services postaux ? On peut également citer la récente réforme de la carte judiciaire qui prévoit de supprimer, d'ici 2011, cent-soixante-dix-huit tribunaux d'instance et vingt-trois tribunaux. Concernant les délocalisations, l'ouvrage prend comme exemple, le conflit « Moulinex » entre 1996 et 2001 et, plus atypique, la grève de la faim de Jean Lassalle (député Udf) contre les menaces qui pèsent sur l'avenir de l'usine de sa circonscription.

« L'aménagement convoité » (p. 77) ou comment manager le territoire pour attirer les grands équipements et évènements ?

Ce type de conflit est marqué par une concurrence entre territoires et entre acteurs concernant la localisation et le contenu d'un équipement ou d'un aménagement futur. À la différence des conflits de déménagement du territoire, les différents acteurs territoriaux — collectivités et élus principalement — sont ici en position offensive. Pour le tracé d'une Ligne à Grande Vitesse (lgv), d'une autoroute, l'État n'apparaît plus en tant que décideur, mais en tant qu'appui ou arbitre. Généralement, la population est la grande absente de ces conflits, ce qui constitue une différence très importante avec les mobilisations de type « nimby », même si différents acteurs essayent de mettre en scène la mobilisation des habitants. Parmi les exemples les plus significatifs de l'ouvrage, nous pouvons citer le choix d'implantation du centre de recherche international Iter dans la vallée de la Durance ou le choix du tracé de la lgv Nord. La localisation d'une infrastructure ou l'attribution d'un grand évènement comme les Jeux Olympiques (jo), est généralement l'objet d'un affrontement féroce entre les villes ou territoires en compétition qui nécessite souvent, pour l'emporter, d'une « union sacrée » entre les acteurs locaux de toutes sensibilités. Il arrive même, comme pour la candidature de Lille aux jo de 2004, que la bataille pour obtenir une compétition cimente le système d'acteur local.

« L'aménagement rejeté » (p. 124) ou comment ménager son milieu local en refusant des projets d'intérêt général ?

Dans ce dernier type de conflit, l'aménagement est contesté par une partie des acteurs en raison des atteintes à l'environnement qu'il risque d'entraîner, des nuisances qu'il provoque pour les riverains (syndrome « nimby ») ou des risques qu'il induit. La première résistance d'envergure, présentée comme « un combat emblématique », est celle des habitants du Sud-Finistère contre le projet d'implantation d'une centrale nucléaire à Plogoff en 1975 (p. 28). Ce projet a entraîné une forte résistance de la population locale. Malgré le soutien de la plupart des élus à l'implantation de la centrale nucléaire, le projet a été abandonné après d'importantes manifestations en 1980. Pour l'une des premières fois, les habitants d'une petite commune ont réussi à faire plier un projet d'aménagement « d'intérêt général » porté par l'État. À partir des années 1980, ces conflits vont se généraliser.

Nouveaux acteurs, nouvelles modalités d'action : NIMBY et la démocratie participative.

L'ouvrage de Philippe Subra procède à une analyse précise du syndrome « nimby » se référant au troisième modèle de la typologie (l'aménagement rejeté). Nimby est l'acronyme de « Not In My Back Yard » qui signifie littéralement « pas dans mon arrière-cour ». Ce terme est utilisé pour caractériser des populations *lambda*, riveraines d'un équipement ou d'un projet d'équipement contesté, qui protestent contre les nuisances de différents types dont celui-ci est ou sera la source (bruit, pollution atmosphérique, atteintes aux paysages, odeurs mais aussi dévalorisation du patrimoine immobilier). Ces riverains, nous explique l'auteur, « n'expriment pas une opposition de principe à l'équipement qu'ils contestent […] mais seulement leur hostilité à cet équipement précis, là où il doit être construit, en raison de l'impact qu'il aura sur leur cadre de vie et sur la valeur de leur patrimoine » (p. 124).

L'expression « nimby » a été inventée par des sociologues américains dans les années 1990. Ce phénomène apparait donc à l'origine comme une notion heuristique définissant une nouvelle catégorie d'acteurs de l'aménagement. Les travaux des scientifiques sur ce thème ont surtout porté sur le profil sociologique des « nimbistes », leurs modalités d'actions et leurs représentations du territoire. Aujourd'hui, l'emploi du terme passe progressivement du milieu scientifique au milieu journalistique.

Que ce soit contre des projets d'équipement, d'infrastructure de transport ou d'accueil de certaines populations, le syndrome nimby montre à quel point les dossiers d'aménagement sont « des enjeux pour les populations et pour divers acteurs en terme de contrôle du territoire puisque

c'est la localisation de l'équipement qui pose problème, et non son principe, puisque c'est l'usage du territoire qui est en cause, au profit de telle ou telle population » (p. 187). Philippe Subra pose finalement la question de la « faisabilité des politiques d'aménagement » (pp. 302-303) : Comment réaliser des équipements utiles mais dont personne ne veut près de chez soi ? Peut-on finalement continuer à aménager le France ? La conception conservatoire et donc conservatrice du territoire ne risque-t-elle pas de geler un certain nombre de problèmes, jusqu'à contraindre à la paralysie ?

Parallèlement, le législateur tente de faire participer plus systématiquement les habitants concernés par les grands projets d'aménagement. Mise en place par la loi Barnier de février 1995, modifiée par la loi de février 2002 sur la démocratie de proximité, la procédure d'information et de concertation sur les grands projets d'infrastructures permet d'instaurer une plus grande « démocratie participative ». Cette réponse législative est liée à un contexte où, pour espérer que des décisions soient mieux acceptées, il faut « s'approcher au plus près des problèmes, en développant la démocratie de proximité et en généralisant l'application du principe de subsidiarité » avec, par exemple, l'instauration du débat public ?

Cependant, la procédure de débat public permet-elle véritablement d'éviter le conflit ? Pas vraiment, répond Philippe Subra, car elle crée plutôt de nouveaux acteurs et de nouveaux fronts. En effet, le débat public constitue notamment pour les associations locales « une occasion exceptionnelle d'obtenir gain de cause, mais aussi tout simplement d'exister en tant qu'acteur et de disposer d'une forme de pouvoir » (p. 245). Finalement, avec le débat public, l'auteur se demande s'il n'y a pas une forme de concurrence ou de rivalité entre démocratie participative et démocratie représentative, c'est-à-dire entre « deux modes d'expression démocratique » : « alors que l'expérience du débat public a inventé pour les associations une place et un rôle nouveaux, elle a jusqu'à présent totalement échoué à redéfinir et à valoriser le rôle des élus » (p. 259). Au final, Philippe Subra tire une double loi des débats publics et questionne habilement leur efficacité et leur légitimité : « l'opposant se mobilise, le partisan reste passif, le degré de mobilisation décroît avec la distance, indépendamment de l'intérêt réel que représente le projet » (p. 261).

L'aménagement du territoire : de l'Etat aux collectivités locales.

Parmi les acteurs « émergents » de l'aménagement du territoire, l'ouvrage passe en revue les collectivités régionales et intercommunales. Pourtant, c'est surtout ce qui apparaît en filigrane,

c'est-à-dire l'évolution du rôle de l'État dans l'aménagement, qui donne tout son sens à l'analyse des acteurs.

Les lois de décentralisation du début des années 1980 ont constitué une rupture historique avec le modèle de l'État centralisé (p. 282). Plus précisément, « le rôle de l'État a fortement diminué, puisque l'on est passé d'une situation où il exerçait un contrôle presque absolu sur les politiques d'aménagement, à tous les niveaux, à une situation de partage du pouvoir » (p. 282). Il en résulte une situation plutôt paradoxale : l'État n'a pas renoncé à préserver son pouvoir sur les décisions stratégiques, en revanche, « dans toute une série de dossiers d'aménagement (zac Paris Rive Gauche, Tramway parisien, teo lyonnais…), l'État n'est plus un acteur de premier rang, soit parce qu'il a choisi de ne plus l'être, soit parce que les autres acteurs ont réussi à l'exclure ou à le marginaliser » (p. 284). Selon Philippe Subra, l'État n'en demeure pas moins un « acteur majeur de l'aménagement » au moins à quatre titres : en tant que principal financeur, en tant que planificateur de la politique d'équipement du pays, parce que plusieurs des grands maîtres d'ouvrage sont sous son contrôle direct et, enfin, parce qu'il fixe en grande partie les règles de l'aménagement.

Finalement, « la décentralisation n'a pas signifié la fin du pouvoir de l'État, mais sa redéfinition, son partage avec d'autres acteurs, sous la forme d'un partenariat conflictuel, dans lequel les équilibres sont en permanente redéfinition, au gré des rapports de force. » (p. 284). Il n'en reste pas moins que la réforme de la décentralisation n'a toujours pas été menée jusqu'à son terme et que l'auteur appel de ses vœux à reprendre un véritable débat, jusqu'alors occulté, sur les enjeux de la décentralisation (p. 291).

Pour une géopolitique de l'aménagement.

Le véritable point fort de l'ouvrage, outre l'analyse complète des différents types de conflits d'aménagement, apparaît véritablement dans la conclusion. Si l'on peut regretter que les chapitres ne se terminent pas par une conclusion partielle, force est de constater que les dernières pages de l'ouvrage apportent une synthèse efficace et ouvrent des perspectives intéressantes.

Philippe Subra prend véritablement parti pour une géopolitique de l'aménagement. L'auteur constate que « la dimension conflictuelle de l'aménagement du territoire est presque toujours totalement occultée » dans les recherches en aménagement (p. 304) alors qu'il semble évident que le conflit fait parti intégrante de l'aménagement aujourd'hui. En fait, l'ouvrage a bien montré

qu'il y a un intérêt évident pour la géopolitique à s'intéresser à l'aménagement et réciproquement, un intérêt pour les acteurs de l'aménagement à adopter un raisonnement géopolitique.

Il faut cependant signaler que le terme « géopolitique » revient à la mode depuis quelques années. Rappelons que la géographie politique inventée par Friedrich Ratzel a longtemps traîné une réputation sulfureuse. Aujourd'hui, sous l'impulsion de l'Institut Français de Géopolitique, le thème revient en force autant pour des questions internes qu'externes (Voir notamment « *Nouvelle géopolitique des régions françaises* » (2005) sous la direction de Béatrice Giblin-Delvallet[2] ou, depuis 2005, la collection *Perspectives Géopolitiques* — dont ce livre fait partie — sous la direction d'Yves Lacoste). Son emploi dans cet ouvrage peut surprendre car la géopolitique est généralement associée aux conflits qui opposent des États sur des questions de frontières et de souveraineté. Cependant, les questions posées dans ce livre sont clairement géopolitiques : à quoi et à qui le territoire doit-il servir ? Qui doit juger de ce qui est meilleur en aménagement, de ce qu'est une meilleure organisation de l'espace ?

Plus largement, Philippe Subra participe à un mouvement -auquel d'autres chercheurs ont adhéré comme Claude Raffestin ou Jacques Lévy- qui prône une plus grande considération pour les acteurs dans la géographie d'aujourd'hui, du citoyen *lambda* au politique. Dans la même tendance, Alexandre Moine précisait, dans un article récent, que les « acteurs » se devaient d'être replacés au cœur des problématiques territoriales[3]. Cette friction entre acteurs apparaît d'autant plus décisive à prendre en considération, qu'elle contribue à faire « territoire ». L'aménagement fait conflit, mais le conflit fait aussi l'aménagement. C'est, par delà les rivalités, les concurrences ou les représentations que l'aménagement se réalise et qu'il devient finalement une condition d'appropriation de l'espace, un « mode de faire » le territoire

Philippe Subra, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, Paris, 2007.