



HAL
open science

Acteurs, territoires, projets face à une tentative de reconversion du site minier de Lodève (Hérault, France)

Régis Keerle, Laurent Viala

► To cite this version:

Régis Keerle, Laurent Viala. Acteurs, territoires, projets face à une tentative de reconversion du site minier de Lodève (Hérault, France) : La bonne décision ?. Helga-Jane Scarwell, Magalie Franchomme. Contraintes environnementales et gouvernance des territoires, Éditions de l'aube, Seuil, 2004, 978-2752600622. halshs-01628975

HAL Id: halshs-01628975

<https://shs.hal.science/halshs-01628975>

Submitted on 5 Nov 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.

**Acteurs, territoire, projets face à une tentative de reconversion
du site minier de Lodève (Hérault, France)
La bonne décision ?**

Régis Keerle

Docteur en géographie - Regis.Keerle@univ-montp3.fr

Laurent Viala

ATER, Docteur en géographie - Laurent.Viala@univ-montp3.fr

Université Paul Valéry, UMR 5045 Mutations des Territoires en Europe, BRED
205A, Route de Mende 34199 Montpellier Cedex 5

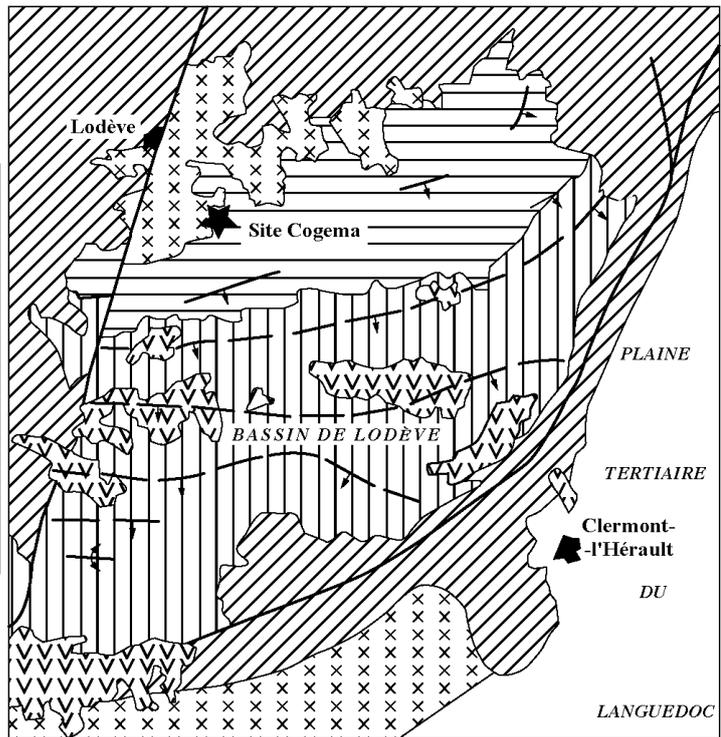
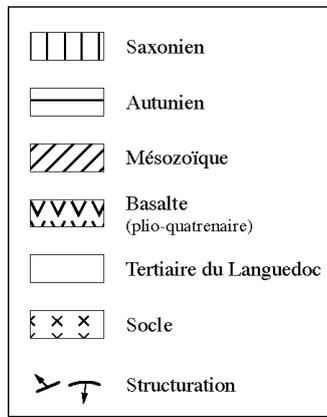
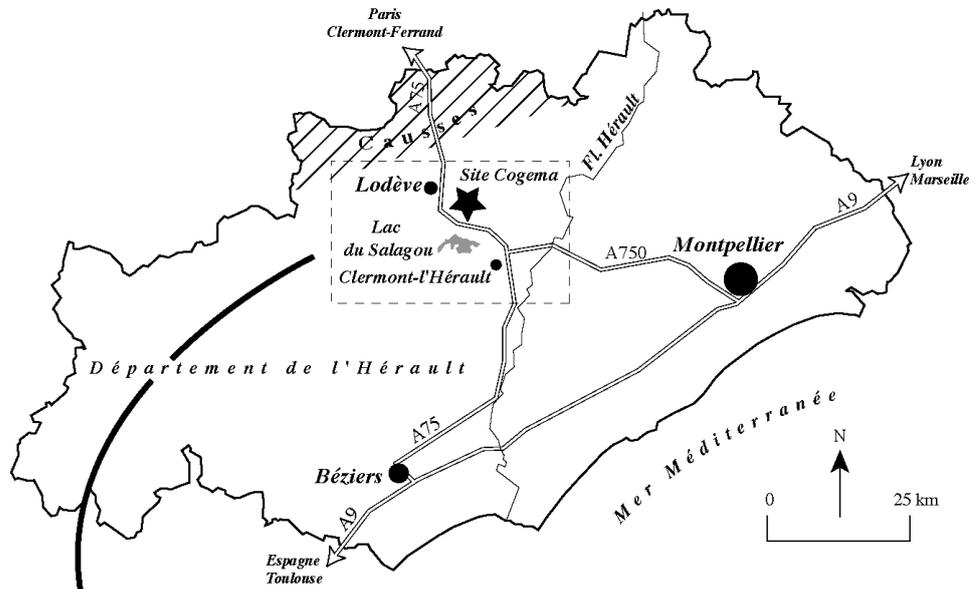
Mots clés : associations, Cogéma, gouvernance, Lodévois, territoire

La notion de gouvernance ne bénéficie pas encore de la stabilité nécessaire à une sollicitation débarrassée de l'ambiguïté rongant son efficacité. La diversité des définitions possibles — à mettre en relation avec la multiplicité des échelles convoquées — constitue un premier obstacle. Plutôt que de favoriser un recentrage, l'accaparement de cet enjeu par la question urbaine, notamment sous l'effet de la métropolisation et de l'exigence de durabilité formulée en contrepartie, accentue le flottement diagnostiqué. La tentation nominaliste condamne d'ailleurs toute démarche attentive à la réalité de situations concrètes. Mais ces apories doivent et peuvent être dépassées. L'entrée en gouvernance par la préoccupation environnementale autorise cette élévation. Ainsi, à côté de la gouvernance urbaine disposant déjà d'un vaste corpus, le champ d'une « gouvernance territoriale » semble prendre corps au contact d'espaces présentant des ancrages territoriaux contestés, et contraints par des impératifs environnementaux prompts à (r)ouvrir le débat.

L'examen des jeux d'acteurs révélés à l'occasion de l'élaboration de projets pour le développement du territoire du Lodévois (Hérault, France) répond à ce cas de figure. Si ces projets questionnent précisément la qualité environnementale du site minier (gisement d'uranium) exploité par la Compagnie générale des matières atomiques (Cogéma), leurs échecs successifs demandent à être analysés au regard des référentiels mobilisés par les acteurs. Les relations entre associations de proximité, responsables politiques locaux, porteurs de projet et autres interlocuteurs, favorables ou non au type de développement proposé, préfigurent-elles un modèle de gouvernance ? Dans le même temps, la chronique des projets doit-elle être interprétée comme une suite d'étapes, constructives ou non, menant à la réussite ou à l'échec de la gouvernance ? Par ailleurs, dans quelle mesure le rapport entre la recherche d'une dynamique territoriale et les questions environnementales fait-il évoluer le cadre de la gouvernance des territoires ?

Carte 1

Localisation géographique et environnement géologique du site de la Cogema dans le Loédvois



© S.C. - UMR 5045 CNRS - 2004
Source : BRGM 1989

Le potentiel environnemental d'un territoire en déshérence

Au pied du causse du Larzac, dans l'arrière-pays héraultais, à 50 Km de Montpellier, la métropole régionale, le gros bourg de Lodève (6900 habitants en 1999) joue le rôle de pôle de services intermédiaires dans un canton rural où la densité (37 habitants au kilomètre carré) est nettement inférieure à celle de la plaine de l'Hérault polarisée par les bourgs de Clermont-l'Hérault et Gignac (carte 1).

Dans cet arrière-pays montagneux où le caractère accidenté du relief rend les voies secondaires peu propices aux déplacements rapides, la position de la sous-préfecture en bordure de l'autoroute A 75 laisse entrevoir le renforcement prochain de ce qui est déjà l'axe nord-sud majeur du département, axe orthogonal au couloir urbanisé du littoral méditerranéen. Cependant, le canton n'est pas encore sorti d'une période de déclin démographique entamée dès la fin du XIXe siècle, avec les difficultés de l'industrie de la laine, même si sa partie la plus agréable sur le plan climatique attire des retraités en nombre, venant pour une part non négligeable de pays de l'Union européenne, dont des Britanniques.

Le Lodévois, en tant que pays historique, correspond à un bassin sédimentaire d'âge permien où les oxydes de fer colorant en particulier les terrains du Saxonien créent un paysage très spécifique par leur teinte « lie-de-vin ». Autour du lac du Salagou, initialement retenue destinée à l'irrigation pour la reconversion de la viticulture, mais devenu espace récréatif et site classé depuis 2003, les coulées basaltiques de l'Escandorgue complètent la palette des couleurs de ce paysage.

Mais surtout le Lodévois, au sens fonctionnel de cette entité géographique, referme difficilement aujourd'hui une parenthèse minière ouverte en 1975, lorsque la Cogema commença l'exploitation d'un gisement de minerai d'uranium piégé dans son bassin sédimentaire. Ce qui fut un moment la seconde entreprise du département comprenait, en dehors des installations minières, une usine de traitement permettant la fabrication d'un concentré marchand (« yellow cake »). Dès la fin des années 1980, la baisse du cours de l'uranium accéléra la réduction d'une activité que les conditions techniques condamnaient à moyen terme. Annoncée en 1996, la décision de fermeture du site d'extraction, le dernier en France ne mit cependant pas fin à la présence de la Cogéma sur le site car la législation en vigueur (Code minier et Code de l'environnement) confie à l'exploitant la collecte et le traitement des eaux susceptibles de contamination radioactive. Cet héritage se traduit également par un potentiel de maniabilité réduite, celui d'un site industriel bâti de 57 hectares, dont la superficie peut encore être étendue, mais où certaines activités (agroalimentaire...) ne peuvent être accueillies.

À l'annonce de la fermeture du site et suite à la requête formulée par le député maire de Lodève et adressée au gouvernement de l'époque, le préfet de l'Hérault mettait en place le Plan de développement du Lodévois (PDL) afin d'assurer la re-dynamisation de ce territoire notamment à partir du réinvestissement du site devenu disponible. Dès lors, le Comité d'orientation du plan d'industrialisation du Lodévois (COPIL) énonçait les grandes orientations devant guider cette relance. Dans le même temps et conformément aux dispositions de la loi de 1975 sur l'élimination des déchets et la récupération des matériaux, modifiée par celle de 1992 (loi "Déchets"), le Préfet créait une Commission locale d'information et de surveillance (CLIS), instance de concertation ayant pour but d'informer le public sur les effets des activités d'installations de traitement de déchets sur la santé et l'environnement.

Le local mésestimé ou les échecs successifs de projets de développement économique

Dans le cadre des orientations formulées par le COPIL et sur la base de la mission d'étude commandée à Yves Piétrasanta, expert en chimie et élu

écologiste à la région Languedoc-Roussillon, un projet alliant chimie et environnement était esquissé en 1996. L'éco-pôle industriel du Lodévois (ÉCOPIL) envisagé déclinait la thématique "dépollution" en associant l'activité industrielle à un volet recherche, enseignement et formation. L'indifférence relative quant aux nuisances propres aux activités industrielles explique en partie l'échec de l'entreprise. D'ailleurs, les premiers projets pressentis sur la friche industrielle — usine de traitement d'huiles industrielles et centre de traitement de gaz industriels — ne témoignaient pas en effet de préoccupations environnementales. Défavorables, les conclusions de l'enquête publique et l'avis du Conseil départemental d'hygiène conduisaient à une décision de rejet de ce type d'installation industrielle. Une charte de l'environnement conditionnant les futures installations sur le site était alors élaborée, mais n'était pas validée dans l'immédiat. Avec l'identification progressive de contraintes environnementales relatives à l'héritage du site et la croissance des sensibilités qui s'y attachent, toute implantation semblait être soumise au respect de certaines conditions.

Au début de l'année 1999, la perspective de l'éco-pôle était définitivement abandonnée, mais l'aménagement du site restait d'actualité. En effet, par l'entremise d'un ancien pilote automobile, journaliste au quotidien régional *Midi Libre*, la Fédération française du sport automobile (F.F.S.A.) faisait savoir qu'elle envisageait d'y installer un complexe d'activités et de sports mécaniques, présenté par son président comme un équipement d'envergure internationale, créateur d'emplois, attentif aux souhaits des habitants et réalisé en association étroite avec les collectivités locales.

La mise en œuvre du projet requérait un investissement important de leur part partagé avec l'État et les autres partenaires financiers de la F.F.S.A.. Les emplois induits par l'activité principale — organisation de compétitions — représentaient plus de la moitié du total, ce qui invitait les pouvoirs publics locaux à réserver un accueil particulièrement favorable à cette ambitieuse perspective. Le Conseil général de l'Hérault, par l'intermédiaire de son président récemment élu, se positionnait en ce sens et adoptait une attitude particulièrement active face à une proposition d'envergure sans doute trop conséquente pour être assumée par le maire de la ville centre ou les seuls élus des petites communes rurales directement concernées.

La faisabilité de l'opération a toujours reposé sur les apports financiers privés comme publics. Longtemps aucun autre argument n'a officiellement été avancé par les porteurs de projet et leurs associés. Les contraintes environnementales étaient pourtant manifestes et même implicitement présentes dans les discussions puisque objectivement réglées par une série d'avis, d'études et de rapports permettant de garantir une appropriation sereine du site aux fins prévues. Le budget global alloué à une telle installation dépassait les trois cents millions de francs (45 millions d'euros) dont plus de cent cinquante à la charge des collectivités.

La crédibilité financière de la F.F.S.A. reposait quasi exclusivement sur le soutien d'un homme d'affaires américain, Don Panoz. Mais, conformément à ses motivations habituelles, cet investisseur souhaitait précisément exploiter un potentiel touristique en marge du projet initial. Sa contribution était dès lors conditionnée à la possibilité de construire un ensemble hôtelier sur une coulée basaltique dominant le lac du Salagou, accompagné d'un golf. En 2002, le projet était définitivement abandonné après que ce dernier eut renoncé au vu de l'avancée chaotique du dossier ; le plan de financement restait finalement incomplet, les retombées économiques en emplois directs difficiles à évaluer et des questions techniques liées à l'existence des galeries d'exploitation minière remettaient en cause les tracés envisagés sur l'ensemble du site.

Les démons de la mécanique se manifesteront à nouveau à Lodève en 2003 lorsqu'un ancien compétiteur, Jean-Pierre Beltoise, soumettra son projet de création d'une école de conduite. Aujourd'hui, dans l'attente du transfert de

propriété du site qui devrait se concrétiser à la fin de l'année 2004, la communauté des communes du Lodévois semble abandonner l'idée de créer l'événement et privilégier une issue plus classique, plus modeste, en proposant un parc d'activités.

Retracer à grands traits l'historique des projets qui ont animé ces dix dernières années la vie de ce territoire en déshérence autorise un constat et pose une question.

Sans doute trop fortement marqués par une activité minière qui, sur un temps finalement assez bref, a tout donné puis tout repris, sans doute aussi trop pressés de donner du sens à cette opportunité foncière, les responsables locaux ont fait du développement du Lodévois une affaire purement économique déconnectée de la réalité locale, au point de la renier en la monnayant. Le territoire n'a été sur cette période que le réceptacle de luxe — un environnement de qualité, une localisation stratégique basée sur un accès direct aux réseaux autoroutiers et à une vaste zone de peuplement à fort potentiel touristique courant du pourtour méditerranéen à la vallée du Rhône — de projets plus ou moins ambitieux, plus ou moins réalistes, mais surtout n'intégrant pas la logique territoriale c'est-à-dire celle qui renvoie à la présence des hommes dans des lieux, aux représentations qu'ils s'en font.

Au détour de cette observation point une interrogation : dans quelle mesure peut-on considérer que la négligence de l'identité territoriale, conditionnée ici plus qu'ailleurs par une spécificité des lieux renvoyant aux problématiques environnementales, a-t-elle favorisé l'ouverture des discussions, a présidé à l'intégration d'une diversité d'acteurs au débat et finalement pesé sur les décisions ?

Des représentations du territoire à l'absence d'un projet territorial : les logiques d'acteurs face à la question environnementale

Pour enrichir le débat sur la gouvernance territoriale, la situation observée en Lodévois requiert désormais un décryptage des logiques d'acteurs et une évaluation de leur degré d'intégration des préoccupations environnementales. Ici, les dynamiques de proximité sont privilégiées et les référentiels mobilisés examinés.

La vision d'ensemble des tentatives de relance de l'activité économique autour de Lodève n'autorise aucune véritable conclusion. La diversité des projets, des motifs de l'échec, des procédures engagées, des acteurs intéressés... brouille la lecture.

Un premier enseignement peut toutefois être exposé. La cessation de l'activité extractive a certes conduit à l'abandon d'un site susceptible d'être requalifié, mais elle a surtout accentué la déprise économique. Dès lors, le Plan de développement avait pour ambition de soutenir toute entreprise capable de contribuer au renversement de la situation d'un territoire identifié comme étant celui du Lodévois. Dans ce cadre, le site libéré par la Cogema était présenté comme le lieu à partir duquel le renouvellement du territoire pouvait être organisé. À l'épreuve des faits, le potentiel économique du site a fait de l'ombre à celui du territoire et a focalisé toute l'attention, alors que dans le même temps, l'enveloppe allouée à la relance du Lodévois (PDL) répondait à des besoins sans doute établis mais apparemment déconnectés de toute action cohérente et globale sur ce territoire. Cette remarque amène une question : comment penser le développement d'un territoire, et donc le mettre en projet, s'il ne fait pas référence et n'apparaît donc pas comme territoire de référence ? À deux reprises cette conscience territoriale s'est manifestée : d'abord à partir de 1986 avec la Charte Lodévois-Larzac qui affirme une volonté de développement économique local à l'échelle de vingt-deux communes, et ensuite, plus récemment, avec la

perspective de création du Pays Larzac-Cœur d'Hérault rassemblant quatre communautés de communes dont deux regroupent les communes du Lodévois. Mais, si les représentations que se font les uns et les autres du Lodévois convergent et participent peu ou prou d'une même réalité, d'un point de vue plus opérationnel la complexité l'emporte aujourd'hui puisque ces deux communautés de communes — Lodévois-Larzac et Lodévois — se répartissent la gestion d'un espace partagé entre deux cantons. Est-il nécessaire de préciser que ces deux structures intercommunales stigmatisent l'opposition politique nationale au niveau local ?

En conséquence, et compte tenu de la multiplicité des projets strictement économiques, de l'absence de projet pour le territoire et de l'incertitude pesant sur l'existence même d'un territoire d'action, l'investigation annoncée est recentrée sur le projet autour duquel la parole publique s'est focalisée le plus longtemps à savoir celui porté par la F.F.S.A. En effet, l'analyse de sa perception permettra l'accès à l'imaginaire environnemental comme pourvoyeur de territoire, une fois rappelé la complexité de la mise en œuvre du débat démocratique.

Le lieu de nature en danger comme catalyseur de l'entrée en gouvernance

L'intérêt pour le territoire s'est exprimé le plus fortement lorsque les associations ont appris par la presse régionale la liaison entre l'investissement de Don Panoz dans le circuit automobile et l'équipement touristique qu'il projetait sur les bords du Lac du Salagou. Symbolisant à lui seul le Lodévois, ce lieu encore vierge a (r)animé une conscience collective rassemblant bien au-delà des riverains. Face à la menace d'une appropriation exogène peu attentive aux équilibres naturels pesant sur le plan d'eau et ses environs, trois associations se sont manifestées.

Chacune d'elles développait un registre spécifique. La première d'entre-elles, Païs, dirigée par un viculteur, actuellement maire d'Octon, petit village des bords du Salagou, jouait les fauteurs de troubles dès lors que les intentions aménageuses affichées à propos du Salagou étaient brutalement portées sur la place publique. Cette association, tardivement intéressée au programme attendu sur l'emprise Cogema, faisait irruption dans le débat en mobilisant des moyens d'urgence inédits — perturbation de réunion, conférences de presse, manifestations publiques — lui permettant d'introduire avec vigueur l'argument environnemental pensé ici dans sa dimension territoriale, argument jusque-là exclusivement développé par les deux autres associations sur le seul périmètre des terrains concernés par l'implantation de l'infrastructure sportive. Ainsi, aux côtés de l'association Païs, dont le champ d'intérêt et d'action concerne la vallée du Salagou et la préservation de son paysage en lien avec une conception locale du développement, les associations Aspects et Revivre émettaient, bien plus tôt donc, de sérieux doutes quant à la réelle disponibilité des sols convoités relativement à la persistance de risques radiologiques et ce, malgré les conclusions globalement favorables de l'expertise commandée par l'exploitant à l'Institut de recherches subatomiques de Strasbourg (IRES) et la réalisation des travaux spécifiques de traitement de certaines zones que ce rapport recommandait. Sur le thème de la contamination radioactive, Aspects, association la plus "écologiste", qui poursuit aujourd'hui son combat, trouve en la Commission de recherche et d'information indépendantes sur la radioactivité (CRIIRAD), basée à Valence, un allié qui, si l'on s'en tient à l'actualité du deuxième trimestre 2004, serait porteuse d'informations complémentaires engageant à la prudence. Quant à l'association Revivre, au profil empreint de modernité, son action repose sur une réflexion d'ensemble faisant cohabiter "environnement" et "développement" dans une perspective ouverte mariant habilement localité et globalité. Ce choix la pousse sans doute aujourd'hui à

accorder autant d'importance à l'utilisation future de la friche minière que, par exemple, au sort réservé à la décharge ouverte depuis plus de quinze ans sur la commune de Soumont, en bordure nord de la concession minière, qui accueille depuis peu les ordures ménagères de près de soixante-dix villages au lieu de la douzaine initialement concernés. Inévitablement, les pollutions déjà enregistrées — écoulement des eaux de ruissellement dans un affluent de l'Hérault notamment — gagnent en intensité et rivalisent avec les risques de contamination radiologique encourus.

L'imaginaire environnemental au service de la communication territoriale ?

Les efforts consentis par la Cogema pour le réaménagement du site — programme paysager remarquable unanimement reconnu — constituent de leur côté une entreprise de longue haleine qui résiste pas à la succession des projets de reconversion. Ainsi, forte de ces résultats, la communauté de communes du Lodévois pensait pouvoir devenir le paisible propriétaire des lieux afin de maîtriser sa reconversion économique. C'était sans compter sur la contre-offensive lancée par l'association Aspects sur la base de la contestation des relevés produits par l'IRES en 1998-99 par la CRIIRAD. Après négociation, celle-ci devait exposer ses positions en CLIS, mais les enjeux politiques portés les exigences de développement pourraient avoir raison de ce qui est finalement présenté par les élus comme une polémique stérile ferinant les vellétés d'investisseurs éventuels et donc desservant le Lodévois.

Par conséquent, les difficultés de la gouvernance, ou du moins des processus qui y conduisent, tiennent ici autant au fait que les acteurs institutionnels ne sont sans doute pas encore prêts à la penser et l'organiser — sans doute sont-ils finalement peu sensibilisés à ses principes —, qu'à la diversité axiologique portée par les associations. On mentionnera encore à cet égard le fait qu'une association, Vivre intensément et travailler dans l'arrondissement lodévois (Vital) s'est constituée à Lodève pour soutenir le projet FFSA une fois celui-ci contesté, son lien avec des acteurs politiques étant moins précis que dans le cas de Pais. Par ailleurs, la provenance des associatifs ou des personnes mobilisables pour le local constitue une clé de lecture complémentaire.

Ainsi, dépassant « l'affaire » de la requalification du site de la Cogema et dans la perspective d'une mise en projet du territoire du Lodévois, il paraît judicieux d'interroger les conditions de mise en œuvre d'une forme de gouvernance propre à cet objectif et à l'échelle qu'il induit. En effet, considérant la situation nouvellement stratégique de cet espace liée aux aménagements autoroutiers récents, la rencontre des problématiques environnementales et de développement se concrétisent dans la vision paradoxale formulée par le Conseil général de l'Hérault qui voit dans ce territoire un équilibre difficile entre l'art de vivre et la situation géographique à exploiter. Le futur projet de territoire parviendra-t-il à exprimer ces deux nécessités dans le même mouvement ?

Dès lors, intégrant la spécificité de cette situation, il convient d'en révéler sa dimension heuristique. Selon la singularité des lieux — degré de densité de l'humanisation, position dans le processus de (dé)territorialisation, type d'évolution sociale, connaissance du milieu, qualité environnementale des lieux —, du contexte politique — rapports entre les profils des élus et entre leurs territoires d'élection —, et de la pensée du projet prise en référence, on peut distinguer des variables — l'urgence à agir, l'étendue du champ des possibles, notamment — dont les modalités d'agrégation caractérisent des types de gouvernance territoriale.

Ainsi, en guise de conclusion provisoire, peut-on concevoir un type de gouvernance territoriale sublimé par un imaginaire environnemental susceptible de se mettre au service de la communication territoriale. Sans préjuger d'une

réponse univoque, il convient de souligner que l'issue ne peut être trouvée dans le transfert d'un réflexe d'une gestion métropolitaine c'est-à-dire du type dominant de la gouvernance telle qu'elle est expérimentée aujourd'hui. Cette affirmation trouve précisément son argumentaire dans la diversité des significations que peut revêtir la notion d'environnement. Ici, cohabitent au sein de cette même préoccupation la gestion des conséquences du développement industriel passé, l'anticipation des effets des activités futures et le souci de protection de l'espace naturel environnant. Là, dans les espaces métropolisés, l'environnement prend force conceptuelle et désigne un objet plus ou moins plastique dont les dimensions contraignantes interfèrent peu avec les processus de territorialisation. Ainsi, contrairement à ce qu'enseigne la gouvernance urbaine, le référentiel environnemental pourra-t-il prendre une part active dans l'élaboration d'une gouvernance territoriale ?

Bibliographie

Chevalier (Jacques) (textes réunis et présentés par (1996), *La Gouvernabilité*, Puf, 400 p.

Debarbieux (Bernard), Vanier (Martin) (dir.) (2002), *Ces territorialités qui se dessinent*, L'Aube, 267 p.

Di Méo (Guy) (1998), *Géographie sociale et territoires*, Nathan, 320 p.

Jouve (Bernard) (2003), *La Gouvernance urbaine en questions*, Elsevier, 124 p.

Heurgon (Édith), Landrieu (Josée) (coord.) (2000), *Prospective pour une gouvernance démocratique*, L'Aube, 380 p.

Données de terrain (entretiens et documents)