



**HAL**  
open science

## Actes du 3e colloque du CIST - En quête de territoire(s) ? (CIST2016)

Romain Lajarge

► **To cite this version:**

Romain Lajarge (Dir.). Actes du 3e colloque du CIST - En quête de territoire(s) ? (CIST2016). 2016. halshs-03323196

**HAL Id: halshs-03323196**

**<https://shs.hal.science/halshs-03323196v1>**

Submitted on 20 Aug 2021

**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.



3<sup>e</sup> colloque international

En quête de territoire(s) ?  
*Looking for territorie(s)?*

17-18 mars 2016

Cité des territoires (IGA+IUG), Grenoble

## PROCEEDINGS

**Organisé par**

**GIS Collège international des sciences du territoire (CIST)**

[www.gis-cist.fr](http://www.gis-cist.fr)

accueilli par l'Institut de géographie alpine (IGA)

et l'Institut d'urbanisme de Grenoble (IUG)

avec le soutien à Grenoble des laboratoires PACTE et LIG

**Partenaires fondateurs**

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Université Paris Diderot, CNRS

**Partenaires institutionnels**

ADEME, CGET (ex-DATAR), IAU-IDF, INED, IRD, Université Grenoble Alpes, Université de Rouen



## Préambule

Le 3<sup>e</sup> colloque international du CIST réunit les **17 et 18 mars 2016 à la Cité des territoires de Grenoble** des scientifiques et des acteurs des territoires intéressés par la question territoriale dans ses multiples déclinaisons. Le présent recueil réunit les 77 propositions de communication retenues par le conseil scientifique ; elles sont suivies de la liste des ateliers, tables-rondes et conférences-débats offerts pendant ces deux journées aux participants.

Le titre du colloque « **En quête de territoire(s) ? / Looking for territories?** » renvoie aux attentes et aux demandes de territoires, en dépassant les seules « attentes sociales de territoire ». Car cette quête de territoire n'est pas toujours vraiment exprimée ou exprimable et il n'est pas non plus évident de la qualifier toujours de sociale. D'autres déclinaisons, variations et définitions de cette recherche de territoires existent. Le territoire peut parfois être une solution réinventée aux problèmes de développement, l'expression d'une aspiration contemporaine à être ensemble, un héritage rassurant et stabilisant, une figure emblématique face à la crise du vivre ensemble, etc.

On constate **une attention et un intérêt croissant pour les « territoires »**. Lesquels et pourquoi ? La redistribution provoquée par les grands déséquilibres économiques et par la crise mondiale est en partie territoriale ; les entreprises transnationales se « glocalisent », reconfigurant ainsi non seulement les espaces globaux mais également les territoires locaux ; de grands ensembles étatiques sont soumis à de nouveaux découpages dont certains sont territoriaux ; les politiques publiques se territorialisent de plus en plus ; les régionalisations de nombreux phénomènes sociaux semblent chercher de nouvelles justifications et de nouvelles formes d'ancrages territoriaux ; la mutation des appartenances et la crise des identités s'intensifient en convoquant des territorialités renouvelées... et les acteurs sociaux se réfèrent beaucoup à des justifications d'agir qui sont aussi et/ou partiellement de plus en plus territoriales. La protéiforme question territoriale concentre donc une grande variété de problèmes théoriques et pratiques, en dessinant une énigme que ce colloque se propose de participer à résoudre : **pourquoi se référer aux territoires comme objets demandés, souhaités, attendus, recherchés, qui le fait et comment ?**

Trois déclinaisons de cette question centrale ont constitué l'appel à communications :

- Qu'est-ce que connaître et agir territorialement ?
- Quelle(s) demande(s) de territoire(s) avec quelles informations ?
- À quelle(s) co-construction(s) sociale(s) et politique(s) de territoire(s) assistons-nous ?

Pour que l'enquête sur la quête de territoires progresse, il a été choisi de donner la parole à des chercheurs (et disposer de textes scientifiques) et à des acteurs (et disposer d'expériences mises en débat).

Ce colloque porte donc la **double ambition** d'être à la fois scientifique, international et multidisciplinaire tout en étant ouvert aux acteurs de toute sorte (élus, techniciens, associations, administrations, réseaux, entreprises...) qui réfléchissent et s'interrogent sur ce que sont les territoires, ce qu'ils deviennent, ce qu'ils révèlent comme problèmes et ce qu'ils tracent comme perspectives.

L'ambition de faire se rencontrer acteurs et chercheurs sur des questions communes et des problèmes partagés était inscrite dans le projet du CIST dès sa création. En facilitant

de tels croisements, le **CIST confirme son rôle de réseau d'échanges et de partages**. Bien entendu, chacun a son vocabulaire et ses habitudes, ses modalités de réflexion et ses propres méthodes pour faire progresser la connaissance. L'idée de ce colloque reste de faire circuler expériences et savoirs, de mélanger les genres et les habitudes, de faciliter le partage des questionnements et des réponses lorsque cela est possible. Les textes scientifiques doivent permettre aux acteurs des territoires d'en prendre connaissance rapidement, afin d'entrer en discussion avec leurs auteurs. Les auteurs des textes sont, eux, invités à participer aux ateliers, tables-rondes et conférences-débats organisés autour de l'expérience des acteurs.

Ces textes répondent aux objectifs du CIST en assumant des questionnements théoriques, méthodologiques, épistémologiques (ce qui constitue le 1er pilier du CIST) ainsi que des interrogations sur l'information, la donnée et son traitement (2e pilier du CIST). Cependant, la plus grande part d'entre eux porte aussi sur le rapport à l'action, sur la production sociale et politique de territoires, sur les questions que cela pose aux acteurs (3e pilier du CIST). À ce titre, ces contributions prolongent utilement les pistes ouvertes lors du 1er colloque du CIST « Fonder les sciences du territoire » (en 2011) et poursuivi avec le 2e « Fronts et frontières des sciences du territoire » (en 2014).

Quatre sessions spéciales illustrent et déclinent la problématique du colloque.

### **S1 – Réformes territoriales ?**

Les réformes territoriales actuelles réinterrogent le rôle, la place et la fonction des territoires dans le changement social, culturel, économique, politique en France, en Europe et dans le monde ; marqueurs essentiels, par exemple, des transformations en cours dans les sociétés du Maghreb (par exemple Tunisie, Maroc). Pourquoi cette demande publique naît-elle pour de nouveaux territoires ? Qu'est cette attente de territoires pour l'action publique ?

### **S2 – Égalité et inégalité territoriales ?**

L'injonction égalitariste comme pendant territorial à la lutte contre les inégalités sociales a-t-elle nourri de nouvelles demandes de territoires ? Quels sont les fondements éthiques et politiques, pratiques et théoriques, programmatiques de cette aspiration à des territoires vecteurs d'égalité ? L'égalité territoriale et l'équilibre des territoires entre eux au sein d'ensembles plus vastes n'entrent-ils pas en contradiction ?

### **S3 – Informations et demande de territoires**

Comment constituer les matériaux originaux d'une enquête sur la demande de territoires ? Quels sont les objets sur lesquels portent ces investigations territoriales ? Comment traiter ces informations et données ? Quel intérêt territorial présentent les big data, wiki, villes intelligentes, cartographie participative, géomarketing... ? Que faire des systèmes d'information locale constitués à des fins politiques, commerciales, policières ? Quelles sont les problèmes méthodologiques, qualitatifs et quantitatifs, à régler pour faire progresser les sciences territoriales à partir d'observations et d'analyses de la demande de territoires ?

### **S4 – Approches critiques de la demande territorialisée**

Que postule l'existence d'une « demande » de territoires ? Comment se formule aujourd'hui différemment cette légitimation des territoires ? En quoi cette recherche de

territoires renvoie les sciences territoriales aux problèmes des rapports entre démocratie et territoires ? Quels sont les rapports de force fondant et légitimant certains territoires plutôt que d'autres ? Existe-t-il un ordre de légitimation de l'action spécifiquement territorial ?

Neuf sessions thématiques regroupent les textes correspondant aux 9 axes du CIST et portant sur des objets, terrains ou méthodologies spécifiques illustrant la problématique globale du colloque :

- **T1 – Actions et territorialisations**
- **T2 – Agricultures, territoires et développement durable**
- **T3 – Biodiversité et territoires**
- **T4 – Information territoriale locale**
- **T5 – Médias et territoires**
- **T6 – Mobilités, identités et territoires**
- **T7 – Régionalisations dans le monde**
- **T8 – Risques et territoires**
- **T9 – Territoires et santé**

Les contributions reçues reflètent donc la grande richesse et la diversité que recouvrent notamment les problèmes épistémologique et méthodologique au cœur du CIST : est-ce une science du ou des territoires, des sciences du ou des territoires, des sciences territoriales ? Mais après trois colloques, cette certitude : elle(s) est(ont) en construction.

L'ambition internationale du CIST est confortée par la présence de chercheurs venant de différents continents (Europe, Amérique du sud et du nord, Maghreb, Afrique subsaharienne...) mais il reste au CIST à constituer des partenariats et réseaux également internationaux avec les acteurs territoriaux.

Le CIST entre à présent dans sa sixième année d'existence. Il réunit aujourd'hui **24 équipes** et plus de 600 chercheurs interrogeant, par des regards croisés, le territoire. Il s'appuie toujours sur ses **3 piliers** (épistémologie du-des territoire(s)/information territoriale/demande sociale de territoire) et se décline en **9 axes** thématiques qui animent de nombreuses activités scientifiques (séminaires, workshop, ouvrages...) et contrats de recherche. Il organise un colloque tous les deux ans, anime une collection aux éditions Karthala, participe à l'animation d'une revue, édite des notes de synthèse... L'adhésion aux activités du CIST se fait sur simple demande des chercheurs directement à l'un des axes ; l'adhésion des équipes de recherche nécessite une candidature examinée par le CS et le comité de direction réunissant les partenaires fondateurs et institutionnels du CIST. Sachant que ces **10 partenaires** sont actuellement 4 établissements universitaires (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Université Paris Diderot, Université Grenoble Alpes et Université de Rouen), 3 organismes de recherche (CNRS, IRD, INED) et 3 partenaires (ADEME, IAU idF, CGET). Compte tenu de l'augmentation des demandes d'adhésion et l'intérêt pour le projet du CIST, son statut actuel (GIS) est appelé à évoluer dans le courant de l'année 2016. Gageons que ce colloque permettra, à sa manière, de conforter cette évolution.

**Romain Lajarge**, responsable du colloque et directeur adjoint du CIST

**Claude Grasland**, directeur du CIST, **France Guérin-Pace** et **Jean-Yves Moisseron**, directeurs adjoints du CIST

**Pierre Beckouche**, président du conseil scientifique du CIST, et **Évelyne Mesclier**, vice-présidente

# Territoire et citoyenneté : les enjeux difficiles

## La Tunisie post-révolutionnaire

### AUTEUR

Maher ABDMOULEH

### RÉSUMÉ

La constitution tunisienne post-révolutionnaire vise à transformer le territoire. Les enjeux de cette transformation sont considérables et suscitent quelques interrogations. La spatialisaton du territoire tunisien par la mise en place de trois types de collectivités territoriales est-elle capable de relever le défi de stopper la marginalisation de certaines zones ? Le maillage territorial qui préconise la recherche de synergies au profit des régions vivant en marge, en les posant en unité géographique avec des régions « développées », résout-il le problème des disparités ? La démocratisation du système politique, notamment au niveau local, intéresse-t-elle les jeunes pour qu'ils s'approprient leur espace et exercent leurs droits de citoyenneté ? En vue de mener cette recherche, nous faisons référence aux textes juridiques en rapport avec le territoire, en particulier la constitution de 2014, ainsi que les travaux de la doctrine juridique et les réflexions développées par d'autres spécialités.

### MOTS CLÉS

Territoire, décentralisation, gouvernance, commune, démocratisation

### ABSTRACT

The post-revolutionary Tunisian constitution has intended to transform the Tunisian territory. The challenges of this transformation are enormous and raise the following research questions. Is the spatialisation of the three territorial Tunisian entities able to meet the challenge of the marginalisation of certain areas? Does the territorial network seeking synergies for the benefit of marginalised regions, by putting them in geographical units within developed areas on the coast, solve the problem of regional disparities? Does the democratisation of the political system, particularly at local level, interest the youth and help them occupy their space and exercise their rights of citizenship? To conduct this research, we refer to judicial documents associated with the Tunisian territory, particularly the 2014 constitution, together with the works on judiciary doctrine, as well as the reflections developed by other disciplines.

### KEYWORDS

Territory, Decentralisation, Governance, Common, Democratisation

### INTRODUCTION

La chute du régime politique en Tunisie, provoquée par une révolution dite « de la liberté et de la dignité », a engagé les Tunisiens dans un processus de déconstruction et de reconstruction de la politique du rapport à l'Autre, à l'État et à l'ensemble des institutions nationales, régionales et locales (Sayari, 2014). Tout ceci se traduit par une appartenance complexe à un espace, à un territoire (en pleine gestation), qui interpelle les Tunisiens dans leur perception de leur citoyenneté (Rabah, 2014).

Ce couple « territoire et citoyenneté » constitue une problématique où se mêlent la géographie, les revendications identitaires et l'exercice des droits civiques et politiques, en l'occurrence le droit de vote et d'éligibilité, la participation à l'action publique à travers le tissu associatif et le principe de gouvernance... Ces droits sont aussi tributaires de devoirs, c'est-à-dire de responsabilités (Gouyia, 2014).

Il s'agit d'un mouvement qui ne cesse d'interpeller acteurs et intellectuels, traduisant une volonté d'appropriation d'un espace en tant que contenant et support des espérances et des attentes. D'ailleurs, quelques mois après le changement politique en Tunisie, plusieurs rencontres scientifiques y ont été organisées mettant en relief la question de la citoyenneté avec les enjeux du découpage territorial en vue de pallier aux dysfonctionnements qui prévalaient (Maaoui, 2011).

Cette thématique s'est posée avec effervescence notamment au niveau des territoires qui ont été marginalisés depuis la création de l'État juste après l'indépendance (1956). Ce phénomène s'est trouvé renforcé par le lancement des plans économiques de développement réservés « uniquement » et injustement aux régions qui se situent sur le littoral, d'où la multiplication d'un certain nombre de problèmes liés à une forte littoralisation, l'exode rurale et la concentration urbaine au niveau de la capitale (Tunis) et au niveau d'un nombre réduit de villes du littoral oriental (Nabeul, Hammamet, Sousse, Sfax... cf. carte 1).

Carte 1. Les principales villes littorales



Au niveau des travaux de l'Assemblée nationale constituante, ANC (élue en 2011), cette volonté d'une appropriation et d'une identification territoriale s'est soldée par l'adoption de plusieurs dispositions constitutionnelles qui visent à redessiner le découpage spatial sur de nouvelles bases, faisant du territoire une sorte de maillage de solidarité entre régions, communes et districts.

Par conséquent, la position de l'ANC (explicitée dans la constitution de 2014), va emprunter deux itinéraires qui se conjugent et se complètent, à savoir la décentralisation



administrative et la spatialisation du territoire. Ce faisant, notre communication s'organise autour de deux sections. La première traite de la nouvelle répartition du territoire : nous mettons l'accent notamment sur les défis à relever en termes de moyens financiers, conditions substantielles et qui s'avèrent difficiles. La deuxième section traite des pouvoirs dévolus aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation : nous soulignons que la réussite de cette perspective est tributaire de l'attitude d'un citoyen actif et responsable.

À travers cette recherche, nous essayons de répondre à quelques interrogations cruciales :

- Le nouveau découpage du territoire est-il réalisable ? Quels sont les obstacles ? Comment procéder pour la nouvelle répartition du territoire ? Comment choisir les districts et comment les délimiter ? Selon quel critère faire le choix de la capitale du district ?
- Comment créer une dynamique solidaire et une complémentarité entre régions marginalisées et d'autres soutenues et/ou favorisées pour parvenir à une certaine justice devant une politique de négligence qui continue à caractériser l'attitude du pouvoir central ?
- La dynamique inter-régionale (dans le cadre des districts) permet-elle de dépasser la logique tribale qui caractérise certaines régions malgré les « efforts » des pouvoirs publics de s'inscrire dans la perspective d'un État civil et unitaire... loin des idéologies affirmatives et des références purement identitaires (Gargouri, 2014) ?
- Au niveau du transfert du pouvoir en faveur des collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation, quels sont les nouveaux défis en termes d'adaptation de l'administration territoriale ?
- Les citoyens vont-ils pouvoir exercer leurs droits pour accéder à leur citoyenneté, longtemps engloutie et stigmatisée (Abdmouleh, 2010) ?
- Cette nouvelle littoralisation devient-elle un espace paisible capable de retenir les jeunes de plus en plus tentés par une migration illégale et dangereuse ?

## **1. LA NOUVELLE RÉPARTITION DU TERRITOIRE HANDICAPÉE PAR DES PROBLÈMES FINANCIERS**

Nous analysons la philosophie de la spatialisation territoriale (Gargouri, 2014), où il est mentionné par le biais des dispositions de l'article 131 de la constitution que « La décentralisation est matérialisée par les collectivités locales constituées de municipalités, de régions et districts qui couvrent l'ensemble du territoire ».

Les dispositions de cet article contiennent des enjeux considérables, dans la mesure où l'ensemble du territoire va être couvert. Ainsi allons-nous assister à la création de plusieurs communes (notamment dans les milieux ruraux), sachant qu'actuellement la Tunisie dispose de 264 communes et que le 1/3 du territoire n'est pas couvert par des communes. En fait, il est légitime de se poser la question de la faisabilité de cette nouvelle distribution du territoire, notamment lorsque la création de plusieurs communes demande des moyens financiers considérables devant une situation économique en Tunisie de plus en plus vulnérable ?

Selon certaines études prospectives, notamment par l'Institut tunisien des études stratégiques (ITES), ainsi que le *Livre blanc* (Zouari, 2011), le nombre optimal de régions serait de 23, ce qui correspond à peu près au nombre actuel de gouvernorats (24). Rappelons que les gouvernorats (autorités politiques et civiles), ont commencé à exister après

l'indépendance en vue de répondre aux nouveaux défis qui consistent entre autres à en finir avec l'assise tribale caractérisant le découpage administratif de l'ancien régime au profit d'un découpage spatial. Par ailleurs, il faut noter que le découpage actuel répond à une politique devenue caduque dans la mesure où les critères adoptés par les pouvoirs publics ne sont pas objectifs. Il faut en effet, rationaliser les critères, dans le but de rendre le découpage en régions équitable et juste.

Le district regroupe plusieurs régions (c'est-à-dire des gouvernorats selon le découpage en vigueur) ; c'est une nouvelle composante en tant que collectivité territoriale. Le découpage du territoire en cinq districts comme le proposent certains experts (carte 2) pose des défis considérables aux pouvoirs publics qui ont trait notamment au financement.

Carte 2. Découpage du territoire en districts



Pour qu'elle soit effective, cette répartition nécessite de mettre à la disposition des collectivités territoriales des moyens financiers, notamment les ressources budgétaires provenant de l'impôt local. En Tunisie, les recettes fiscales de l'ensemble des communes sont très précaires et ne représentent que 2,4 % des recettes fiscales de l'État, contre 4,8 %, au Maroc, 12 % en Angleterre, 15,2 % en France, 43 % aux États-Unis d'Amérique et 48 % en Allemagne (Abdmouleh, 2015).

En effet, une décentralisation sans autonomie financière et sans moyens budgétaires propres aux collectivités territoriales équivaut à une coquille vide. Consciente des enjeux financiers dans le cadre de la décentralisation, l'ANC a adopté notamment l'article 135, où il est rappelé que « Les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources qui leur sont transférées par l'autorité centrale. Ces ressources s'accordent aux prérogatives des collectivités locales qui leur sont confiées par la loi ». Dans ce cadre, il faut noter aussi que la constitution incite les communes à tisser des rapports tant sur le plan interne que sur le plan international en vue de mettre en œuvre des projets locaux, comme le dispose l'article 140 : « Les collectivités locales peuvent coopérer et créer entre elles des partenariats, en vue de mettre en œuvre des programmes

ou réaliser des actions d'intérêt commun ». D'autres principes constitutionnels (et extra-constitutionnels) renforcent cette perspective à l'instar du principe de régulation, de la péréquation, du partenariat public-privé (PPP), incarnant des principes en vogue en droit administratif, financier et économique.

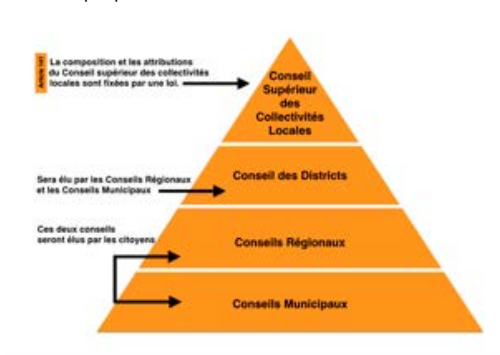
Par ailleurs, les quelques défis soulignés dans le cadre de la répartition du territoire sont dédoublés par des défis se rapportant à la décentralisation, à la démocratisation notamment participative et à la gouvernance où le citoyen devient une clé de voûte, c'est-à-dire une condition pour la réussite et l'applicabilité de ces nouveaux mécanismes.

## 2. L'ADMINISTRATION DÉCENTRALISÉE EN QUÊTE DU CITOYEN ACTIF RESPONSABLE

Au niveau de la décentralisation, nous soulignons que les pouvoirs dévolus aux collectivités territoriales ont pour objectif de mettre un terme à un système trop centralisé caractérisant le système administratif tunisien depuis des millénaires (Ben Letaif, 1998). L'article 132 de la constitution est venu confirmer cet élan en faveur de la décentralisation en disposant que « Les collectivités locales jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative ; elles gèrent les affaires locales selon les principes de la libre administration ».

La consécration de la libre administration (pour la première fois en droit tunisien) a pour objet de permettre aux collectivités territoriales de disposer des libertés en matière de gestion et de décision. Parallèlement, les citoyens vont pouvoir agir plus librement dans le cadre de la gestion des affaires locales, et ce mis à part l'exercice des droits « classiques » comme l'élection des collectivités territoriales, le droit de se présenter aux élections, le contrôle qu'ils exercent dans le cadre de la gouvernance (notamment locale) qui est devenue une sorte de clé de voûte. Cette perspective de démocratie participative (article 139 de la constitution<sup>1</sup>) dépendra aussi de l'attitude du citoyen et de son engagement vis-vis de sa collectivité.

Graphique 3. Élections des collectivités territoriales



1 Article 139 de la constitution tunisienne : les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi.

Reprenant partiellement le modèle français, les trois niveaux de collectivités territoriales (conseils municipaux, conseils régionaux et conseils des districts) prévues par l'article 131 de la constitution seront désormais élus (voir graphique 3).

Le recours aux élections (libres, transparentes...), aux niveaux local et national, constitue un tournant dans l'histoire contemporaine du pays, comme en témoignent plusieurs dispositions constitutionnelles ainsi que la phase transitionnelle (2011-2014) qui a précédé les élections législatives et présidentielles de 2014. Ce sursaut démocratique ne fait que renforcer les assises d'une décentralisation qui se construit dans le cadre de l'unité nationale, comme le souligne l'article 14 de la constitution, « L'État s'engage à renforcer la décentralisation et à l'appliquer sur l'ensemble du territoire national dans le respect de l'unité de l'État ».

Cette perspective décentralisatrice est renforcée aussi par d'autres principes à l'instar du principe de subsidiarité<sup>2</sup> qui doit permettre aux collectivités territoriales de se substituer à l'État (administration centrale) pour exercer certaines compétences.

### **3. PERSPECTIVES**

Des questions s'imposent avec acuité, notamment celles qui ont trait au découpage des gouvernorats qui va se répercuter négativement sur les futures régions si les pouvoirs publics ne procèdent pas à des révisions.

En effet, certains planificateurs s'interrogent sur les modalités adoptées par l'ancien régime pour répartir Tunis (la capitale) en quatre gouvernorats, alors que des villes comme Sfax n'en comptent qu'un seul alors qu'elles connaissent une population comparable à celle de Tunis. Ceci est valable pour certaines villes, notamment celles du centre-est (Sousse) et du nord-est (conurbation Nabeul-Hammamet).

Cette répartition, inéquitable et injuste, du territoire en gouvernorat explique les problèmes de sur-urbanisation, la détérioration des richesses naturelles, les problèmes environnementaux, la détérioration du littoral...

La spatialisation du territoire tunisien en gouvernorats reflète une vision sectaire et ambiguë des pouvoirs publics avant la révolution. Il peut être judicieux de procéder à une révision de ce découpage afin que la région (qui remplace le gouvernorat, selon la nouvelle constitution) se construise sur de nouveaux critères pour qu'elle puisse, d'une part, jouer son rôle avec les autres collectivités qui elles aussi dépendent de la région (les districts, selon la nouvelle constitution) et, d'autre part, satisfaire les attentes de ceux qui se considèrent victimes du système politico-administratif qui prévalait et qui a contribué à l'enclenchement de la révolution.

### **RÉFÉRENCES**

Abdmouleh M., 2010, *Droits de l'homme et partenariat euro-méditerranéen, promotion ou instrumentalisation des droits de l'homme*, Paris, L'Harmattan.

Abdmouleh M., 2015, « Le développement local dans la constitution tunisienne de 2014 », *Revue de la faculté des sciences économiques, politiques et sociales de Sousse*, numéro spécial, pp. 2-15.

---

<sup>2</sup> Le principe de subsidiarité est mentionné dans l'article 139 de la constitution.

Ben Letaif M., 1998, « Les services publics locaux », in Ben Salah H., Marcou G. (dir.), *Décentralisation et démocratie en Tunisie*, Imprimerie officielle de la République tunisienne, pp. 45-89.

Gargouri M., 2014, « Révolution et gouvernance locale », *Revue des études juridiques*, n° 20, pp. 25-45.

Gouya S., 2014, « Le citoyen, acteur politique et constitutionnel : une approche à la lumière de l'exemple de la révolution tunisienne », *Actes du colloque « Constitution, citoyenneté et justice constitutionnelle »*, Tunis, Centre de publication universitaire, pp. 14-35.

Maaoui S., 2011, « Constitution, citoyenneté et justice constitutionnelle, entre exigence démocratique et recomposition territoriale », *Actes du colloque international sur le droit constitutionnel, Revue infos juridiques*, pp. 23-45.

Rabah T., 2014, « La décentralisation, instrument fort pour l'instauration de la démocratie participative et le renforcement du développement local. Pourquoi décentraliser ? », *Assada*, n° 10, pp. 12-26.

Sayari M., 2014, « Les collectivités locales dans la constitution du 27 janvier. Observation du chapitre 7 intitulé l'autorité locale », *Assada*, n° 11, pp. 23-45.

Zouari A., 2011, *Le livre blanc du développement régional*, Tunis, ministère du Développement régional [[eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/more\\_info/livreblanc\\_devreg\\_nov11\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/more_info/livreblanc_devreg_nov11_fr.pdf) consulté le 28/01/2016].

## **L'AUTEUR**

**Maher Abdmouleh**

Université de Sfax, Tunisie

maherabdmouleh@gmail.com

# La participation citoyenne comme approche innovante de co-crédation de valeur d'une ville

## Le cas de la ville d'Alger

### AUTEUR-E-S

Kamila AÏT-YAHIA GHIDOUCHE, Irma KAAWACH, Faouzi GHIDOUCHE

### RÉSUMÉ

Cette recherche s'inscrit dans le courant de la logique de service dominant du marketing. Elle permet d'appréhender le processus de co-crédation de valeur dans le cas du marketing territorial. Elle vise à mieux comprendre l'approche de la participation citoyenne à la co-crédation de valeur, plus particulièrement dans le cas d'un pays en développement (l'Algérie). D'un point de vue académique, les réponses à notre problématique constituent un apport à la connaissance des relations entre les citoyens et les territoires, dans une logique de marketing. Sous l'angle managérial, l'objectif de cette contribution est d'aider les responsables des institutions territoriales à définir de manière plus éclairée la stratégie de co-crédation à mettre en place en tenant compte des motivations, des compétences et de l'engagement des citoyens. Nous avons exposé dans cette contribution les principaux résultats d'une étude empirique menée auprès des citoyens de la ville d'Alger.

### MOTS CLÉS

Participation citoyenne, logique de service dominant, co-crédation, Algérie

### ABSTRACT

This contribution is part of the research topic of service-dominant logic in marketing. It enables to understand the process of value co-creation in the case of territorial marketing. This research helps to have a better understanding of the citizen participation approach in the value co-creation, especially in a developing country (Algeria). Its results set up a better knowledge of the relations between citizens and territories, in a marketing practice point of view. Besides, this contribution provides tools for territorial managers to define co-creation strategies according to the motivations, skills and commitment of citizens. We display in this contribution the main results of an empirical study led with the citizens of the city of Algiers.

### KEYWORDS

Citizen participation, Dominant service logic, Co-creation, Algeria

### INTRODUCTION

Le concept de participation est pluridisciplinaire et appliqué à plusieurs champs distincts. Depuis des décennies, différentes organisations (entreprises, institutions, territoires) se sont ouverts à cette notion de participation (notamment les clients, usagers ou citoyens) à la vie des organisations (Reniou, 2009).

La participation citoyenne a connu depuis les années 1990 une importante évolution qui s'inscrit dans un phénomène de société dans les pays développés, aidée en cela par le courant pour la démocratie participative (*op. cit.*), l'évolution des formes de participation et le développement des réseaux sociaux. Ainsi, le citoyen est considéré comme

un véritable acteur intervenant dans la « production », voire la « promotion » d'une ville, d'une région ou d'un territoire.

D'un point de vue conceptuel, la notion de la participation en marketing s'inscrit dans un nouveau paradigme où émergent deux notions clés : la co-crédation et la logique de service dominant.

Cette approche innovante de participation citoyenne et de co-crédation de valeur pour le territoire s'inspire de la logique dominante de service. Initialement, cette logique a été proposée pour les services puis pour les biens ; nous souhaitons montrer à travers cette contribution qu'elle pourrait également être envisagée pour le développement des territoires, et ce en impliquant progressivement l'ensemble des acteurs territoriaux y compris le citoyen.

Notre problématique de recherche est la suivante : dans quelle mesure le citoyen est-il enclin à participer et à créer de la valeur pour sa ville ?

Ainsi, cette recherche se propose d'apporter des connaissances et des méthodologies issues du domaine du marketing afin de mieux comprendre l'approche de la participation citoyenne à la co-crédation de valeur, plus particulièrement dans le cas d'un pays en développement (l'Algérie). Pour tester les hypothèses émises, une étude empirique a été menée auprès des citoyens de la ville d'Alger, en 2015.

Pour éclairer les questions soulevées, ce travail sera réparti en deux sections. La première dresse l'état de l'art en participation citoyenne et co-crédation de valeur. La deuxième section présente la description méthodologique de l'architecture de notre étude empirique et des résultats obtenus.

## **1. DE LA LOGIQUE DOMINANTE DE SERVICE (S-DL) À LA CO-CRÉATION DE VALEUR TERRITORIALE**

La diversité des attributs d'un territoire (ses particularités, ses potentialités de développement, ses opportunités géographiques et ses potentialités touristiques) ont fait du marketing territorial un outil indispensable de promotion et de mise en valeur. Il est défini comme l'effort de valorisation d'un territoire et l'incitation des acteurs extérieurs à nouer des relations marchandes avec des acteurs déjà présents ou, de façon plus générale, de différents publics à s'y installer.

Le marketing territorial est un outil important pour le développement des territoires non seulement à travers leur promotion, mais aussi la valorisation des secteurs d'activités, habitants et organisations qui y opèrent. Pour un territoire, l'intérêt d'utiliser le marketing territorial réside dans l'augmentation de sa compétitivité, la différenciation de son offre et l'implication potentielle des individus au sein de cet échange.

Il existe plusieurs approches de marketing territorial. C'est sur l'approche servicielle (Gallouj, 2004), qui se base sur la construction d'un système de territoire attractif impliquant les différents acteurs publics et prenant en compte l'ensemble des contraintes territoriales, que se fonde notre contribution dans la mesure où le territoire devient une « entreprise territoriale » qui offre de la « valeur ». Cette valeur peut se matérialiser non

seulement par des composantes géographiques, organiques, économiques et symboliques du territoire, mais également par la co-crédation et la participation de l'ensemble des parties prenantes.

En parallèle, le concept de design territorial représente une démarche innovante impliquant tous les acteurs territoriaux y compris le citoyen (Zorgati 2013). Rabin et Gwiazdzinski (2011) y voient une « plate-forme d'innovation et de créativité » associant entreprises, élus, citoyens, chercheurs afin de profiter pleinement de cette variété d'expertises dans la valorisation des territoires. Mais aussi, il s'agit de spécifier le degré d'implication du citoyen dans la « production » et la « consommation » de l'offre territoriale.

L'approche S-DL (développée par Lusch et Vargo, 2004) trouve son fondement dans le passage du marketing transactionnel au marketing relationnel qui apporte une nouvelle perspective au champ du marketing en se focalisant sur l'échange de compétences et de connaissances plutôt que de ressources matérielles. Cette logique donne au consommateur une place importante lui permettant de collaborer et de co-crédier pour contribuer au succès de l'entreprise.

Le concept de co-crédation, initié et développé par Prahalad et Ramaswamy (2004), stipule que « la consommation est une occasion d'interaction privilégiée : le consommateur co-crédie avec l'entreprise, tout au long de la vie du produit, une expérience personnalisée » (*op. cit.*, 2004). Ainsi, les consommateurs sont considérés comme les employés de la connaissance (Hamdi-Kidar, 2013) et acteurs de la production de l'entreprise et des opérations marketing. En définitive, tout ce que le consommateur fait devient une proposition de valeur (Lusch et Vargo, 2004). La création de valeur est la somme de connaissances, savoir-faire et expertises élaborés par toutes les parties prenantes d'une organisation.

Selon Prahalad et Ramaswamy (2004), la co-crédation n'est possible que par la création d'un système d'interactions basé sur le dialogue, le partage et l'accès à l'information et la transparence. Le dialogue suppose une implication, une interactivité et une volonté d'action.

Ainsi, cette logique pourrait être transposée au territoire si l'on se réfère à l'approche servicielle. En effet, puisque le territoire est considéré comme une « entreprise », la co-crédation de valeur entre ce territoire et le citoyen<sup>1</sup> doit devenir le processus clé de ce nouveau paradigme marketing.

La participation citoyenne est un processus d'engagement obligatoire ou volontaire de personnes ordinaires, agissant seules ou au sein d'une organisation, en vue d'influer sur une décision portant sur des choix significatifs qui toucheront leur communauté. Cette participation peut avoir lieu ou non dans un cadre institutionnalisé et être organisée sous l'initiative des membres de la société civile (recours collectif, comités de citoyens) ou des décideurs (référendum, commission parlementaire).

---

<sup>1</sup> Certains auteurs distinguent le citoyen, qui privilégie l'intérêt général en ayant un comportement ouvert et responsable vis-à-vis de ses concitoyens, de l'usager qui est plutôt passif, assisté, individualiste et servant ses intérêts particuliers.



Le concept de participation citoyenne est plutôt vaste. Il consiste en des actions (individuelles ou collectives, ponctuelles ou régulières) engagées par les citoyens en vue de contribuer activement au développement local ou régional. Toutefois, certaines analyses critiques ont mis en exergue l'ambiguïté (McEwan, 2005) et les effets pervers de la participation citoyenne, en particulier lorsqu'elle était accompagnée de certaines démarches ou procédures de certification et de contrôle, cela ne faisait qu'accroître la centralisation, ainsi que la difficulté à mettre en œuvre de véritables mesures de participation tant elles requièrent la construction et la diffusion d'outils et des techniques pointues (Droeven, 2007). De plus certaines pratiques de participation peuvent amener à une nouvelle « gouvernamentalité », où seuls ceux qui ont élevé leurs voix pourront trouver leur place (McEwan, 2005)<sup>2</sup>.

## **2. ÉTUDE EMPIRIQUE SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LA CO-CRÉATION DE VALEUR POUR LA VILLE D'ALGER**

Alger est la capitale politique, administrative et économique de l'Algérie. Nous l'avons choisie car elle représente la 1<sup>re</sup> ville du pays de par sa taille, ses infrastructures, son dynamisme économique et culturel, mais aussi parce que sa population est la plus importante au niveau national. Sa position géostratégique favorise les échanges économiques internationaux.

La collecte des données a été réalisée sur une période de 15 jours allant du 15 au 30 mars 2015 à travers une enquête par questionnaire en ligne auto-administré. Au total, ce questionnaire proposait 18 questions à choix multiples. Nous avons également retenu des échelles impaires à cinq dimensions. Notre cible était constituée de citoyens de la ville d'Alger qui y résident depuis plus d'une année. Nous avons récolté 101 réponses, en majorité féminine (53 %) et se situant dans une tranche d'âge entre 18 et 49 ans.

### **Degré d'appartenance à une région**

Les résultats sont assez disparates notamment concernant la vision future des enquêtés par rapport à leur ville qui enregistre des résultats très faibles. En outre, la population enquêtée ne semble pas constituer le meilleur vecteur de communication territoriale pour la ville du fait qu'elle ne recommanderait pas la ville d'Alger à leurs connaissances. Quant aux énoncés d'appartenance à une région, ils réalisent des scores relativement moyens, ce qui reflète un décalage certain entre les attentes des populations et les politiques territoriales.

### **Relation citoyen-territoire**

Il ressort de notre étude que plus de 77 % de la population ignorent si leur ville a engagé des actions de valorisation. Ce résultat a été confirmé par les réponses des enquêtés concernant les informations fournies à leur égard par les collectivités territoriales, dans lesquelles plus de 55 % des sondés déclarent ne jamais être associés ou informés sur aucune action entreprise dans ce sens. Sur les 45 % restants, plus de 75 % déclarent être informés par le biais du bouche-à-oreille.

---

2 On peut citer l'exemple du Maroc qui préconise la participation citoyenne dans la conduite des politiques publiques et la gestion des collectivités territoriales, mais qui voit souvent les interventions citoyennes limitées aux affaires de moindre importance, et ne font ainsi que renforcer les inégalités sociales et favoriser des clientélismes électoraux (Zair, 2012).

Ces résultats démontrent l'absence de communication de la part des collectivités territoriales envers les populations sur les différentes actions qu'elles engagent dans le cadre des politiques de développement de la ville notamment les actions qui nécessiteraient la contribution des populations.

### **Contribution des citoyens à la création de valeur**

Les premières constatations renvoient à la « faiblesse » des résultats exprimés par les répondants, avec une concentration des réponses sur le niveau le plus faible de l'échelle des réponses proposées. Cette situation conforte les résultats obtenus préalablement en ce qui concerne la participation citoyenne, en premier lieu le manque d'implication des citoyens ne disposant d'aucune source de pouvoir formelle ce qui, évidemment, impactera de manière négative la perception de ces derniers quant aux actions menées par les collectivités territoriales.

Les résultats obtenus confirment par ailleurs l'émergence des réseaux sociaux comme levier principal de cette communication, qui pourrait constituer un moyen privilégié de co-création de valeur pour la ville d'Alger. Les répondants estiment que le contact direct avec les citoyens (associations, rencontres de vulgarisation) serait tout aussi envisageable et bien perçu par les citoyens (besoin d'estime).

### **Motivations et freins à l'implication des citoyens**

La majorité des répondants ne se sent pas impliquée dans le développement de sa ville. Le manque de communication semble être, selon les réponses obtenues, une cause à cette situation. Concernant l'identification des motivations, deux aspects ont été retenus par les enquêtés quant à leur implication dans les actions des collectivités territoriales : l'importance accordée à la valorisation de la contribution citoyenne dans la prise de décision de toute action concernant le territoire, et la qualité de la relation entre les administrations et le citoyen, notamment sur le volet de la diffusion de l'information.

Quant aux freins, les résultats obtenus renvoient à deux problématiques de mise en place d'une politique de gestion citoyenne participative : la méconnaissance des organismes et collectivités territoriales et leur mode de fonctionnement, d'une part, et l'absence de mesures incitatives à toute action orientée vers la valorisation des territoires émanant des citoyens, de l'autre.

### **Attentes des citoyens**

La majorité des attentes évoquées par les enquêtés recouvrent deux grands aspects. Un premier est relatif à la modernisation et à la simplification des procédures régissant la relation usager-administration territoriale. Le deuxième aspect vise à rétablir le lien avec les citoyens, ce qui implique plus de transparence, de proximité et de communication. Notons que c'est un phénomène plutôt générationnel. Les jeunes, plus ouverts aux réseaux sociaux, veulent en savoir davantage.

Les résultats de notre recherche nous permettent d'identifier des propositions susceptibles de pallier aux imperfections de la gestion territoriale en Algérie :

– la coopération entre les différents acteurs territoriaux doit se renforcer : des ponts sont à créer entre ces différents intervenants, en se focalisant sur l'interaction des différentes compétences ;

- avec le développement d'internet et des réseaux sociaux, les acteurs territoriaux en Algérie sont confrontés à une double problématique : développement de leur propre modèle (actuellement on est plutôt dans une logique de duplication de modèles) et acceptabilité (voire légitimité) de leurs actions ;
- le fonctionnement actuel des acteurs territoriaux institutionnels est plutôt orienté vers une logique fonctionnelle (procédures) alors que les tendances actuelles s'orientent vers une logique managériale, avec une prédominance du relationnel et du communicationnel.

## CONCLUSION

La participation citoyenne dans les politiques de développement territorial est une approche innovante de l'action publique qui offre la possibilité au citoyen de s'impliquer et de prendre part aux décisions de sa région et à la mise en œuvre des projets territoriaux. Si certains pays ont entrepris très tôt et avec succès une telle démarche, sa mise place et son fonctionnement semblent méconnus en Algérie.

À travers l'étude effectuée, il est ressorti que l'absence de communication entre les pouvoirs publics et le citoyen a engendré un faible niveau d'implication de ce dernier, surtout lorsqu'il ne dispose pas de source de pouvoir formelle. Ainsi le citoyen se sent à l'écart des différentes décisions et actions mises en place. Pourtant, dans la majorité des cas, ces dernières le concernent, mais elles restent du ressort d'une main invisible dominante de la sphère sociale. Les acteurs institutionnels sont dans une logique unidirectionnelle et marginalisent la mise en place d'un processus managérial axé sur cette relation avec le citoyen, car elle est considérée comme inutile ou, peut-être, comme trop complexe à mettre en place. Il semble que cela soit un problème culturel. Ainsi, et en guise de réponse à notre questionnement du départ, la valorisation de la ville doit passer avant tout par la coopération de ses citoyens.

## RÉFÉRENCES

- Droeven E., 2007, "Landscape and Participation: Construction of a PhD Research Problem and an Analysis Method. Towards the Comparative Analysis of Participatory Processes of Landscape Management Projects Design on a Local Scale in the Walloon Region (Belgium)", *international conference on Territorial Intelligence*, Huelva, Spain, 24-27 octobre 2007.
- Gallouj C., 2004, « Innovation et trajectoires d'innovation dans le grand commerce : une approche lancastérienne », *Cahiers d'économie et d'innovation*, n° 19, pp. 75-99.
- Hamdi-Kidar L., 2013, *Co-crédation marketing de produit avec les consommateurs : quelle(s) cible(s) choisir ?*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Toulouse 1 Capitole.
- Lusch R.F., Vargo S.L., 2004, "Evolving to a New Dominant Logic for Marketing", *Journal of Marketing*, n° 68, pp. 1-17.
- McEwan C., 2005, "New Spaces of Citizenship? Rethinking Gendered Participation and Empowerment in South Africa", *Political Geography*, 24(8), pp. 969-991.
- Prahalad C.K., Ramaswamy V., 2004, "Co-creation Experiences: The Next Practice in Value Creation", *Journal of interactive marketing*, 18(3), pp. 5-14.
- Rabin G., Gwiazdzinski L., 2011, *De la fabrique urbaine au design territorial. Vers des plateaux d'innovation et de créativité*, document transmis à la ville de Paris [[halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01099044/document](http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01099044/document) consulté le 28/01/2016].

Reniou F., 2009, *Opérations participatives des marques : pourquoi et comment faire participer les consommateurs ? De la compréhension des opérations participatives et des motivations des consommateurs à s'y engager à l'analyse de leurs effets sur la marque*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris-Dauphine.

Zair T., 2012, « Citoyenneté et démocratie participative au Maroc, les conditions de la construction d'un modèle », *colloque « Processus constitutionnel et processus démocratique (expériences et perspectives) »*, Marrakech, 29-30 mars 2012.

Zorgati B., 2013, « Le design social : un levier du développement territorial », colloque ASRDLF, Mons [[www.asrdlf2013.org/IMG/pdf/C - Ben Youssef Zorgati - le design social un levier du developpement territorial.pdf](http://www.asrdlf2013.org/IMG/pdf/C_Ben_Youssef_Zorgati_le_design_social_un_levier_du_developpement_territorial.pdf) consulté le 28/01/2016].

### **LES AUTEUR-E-S**

**Kamila Aït-Yahia Ghidouche**  
École nationale supérieure de  
management, Algérie  
kaiyahia@hotmail.com

**Faouzi Ghidouche**  
École des hautes études  
commerciales, Algérie  
ghidouche@hotmail.com

**Irma Kaawach**  
École des hautes études  
commerciales, Algérie  
kaawachirma@outlook.com

# Les nouveaux processus de territorialisation à travers les pratiques touristiques

## Le cas des itinéraires touristiques

### AUTEUR-E-S

Carina AMORIM DUTRA, Montserrat CRIVILLERS SIMON, Lisa REBOLLEDO

### RÉSUMÉ

À travers trois exemples d'itinéraires touristiques, l'itinéraire du Patrimoine Juif (France et Espagne), le Canal du Midi (France) et l'Estrada Real (Brésil), présentant des échelles d'intervention différentes, nous souhaitons interroger les processus de territorialisation qu'ils génèrent ainsi que les demandes sociales qui émergent. À l'origine de ces trois itinéraires, nous retrouvons à la fois des initiatives publiques et privées cherchant à constituer des territoires-réseau. Pour les acteurs du territoire, il s'agit aussi de permettre un développement socio-économique, souvent par le biais de la coopération, collaboration et participation sociale comme forme de gouvernance. Toutefois, de tels itinéraires se trouvent toujours en quête de territorialisation en fonction du décalage entre la conception intellectuelle et la concrétisation des projets, qui peut susciter des conflits en raison des enjeux contradictoires qui peuvent exister entre les acteurs du territoire.

### MOTS CLÉS

Itinéraires touristiques, territoire-réseau, territorialité, demandes territoriales

### ABSTRACT

With three examples of tourist routes, the European Route of Jewish Heritage (France and Spain), the Canal du Midi (France) and the Estrada Real (Brazil) at different levels of intervention, we want to question the territorialisation process, as well as emerging social demands. These three routes have been created both through public and private initiatives for the establishment of network-territories. For the stakeholders of these territories, the aim is also to impulse socio-economic development, often through cooperation, collaboration and social participation as a form of governance. However, the gap between an intellectual conception and the concrete implementation of projects may create serious conflicts because of contradictory issues among the actors of the territory. As a consequence, such tourist routes are still in search of territorialisation.

### KEYWORDS

Tourist routes, Network-territory, Territoriality, Territorial demands

### INTRODUCTION

Durant ces dernières décennies, caractérisées par l'unicité du monde globalisé, la pertinence de la catégorisation de l'espace en tant que territoire a fait l'objet de vigoureuses discussions (Lévy, 1993 ; Castells, 1996). Un glissement s'est opéré, d'une conception ratzelienne vers une reconnaissance des multiples demandes sociales qui produisent elles-mêmes du territoire. Le regard des scientifiques sur les pratiques touristiques a également évolué, le touriste devenant « une métaphore de l'individu mobile et mondialisé » (Cousin et Réau, 2009 : 92). Nous assistons donc à la construction et à l'affirmation de nouvelles territorialités issues d'une concurrence des destinations dans le marché

touristique global. Les caractéristiques spatiales différenciées deviennent des atouts territoriaux en faisant appel à des singularités territoriales. À cet égard, le patrimoine est devenu un facteur de différenciation grâce à son caractère non exportable.

L'évolution de l'organisation spatiale en réseaux est marquée par la multiplication des itinéraires touristiques dans le monde (Briedenhann et Wickens, 2004). Un itinéraire touristique est ici compris comme « un trajet à suivre pour aller d'un point à un autre, en passant par un certain nombre de pôles touristiques ouverts à la visite et suivant un chemin pittoresque » (d'après le *Guide de la signalisation touristique*, in Fagnoni, 2003). Une telle définition peut encore être élargie, comme le démontre la création des itinéraires culturels européens qui ne suivent pas forcément un chemin pittoresque, mais plutôt une thématique.

Ayant repéré des questionnements similaires au sein de nos recherches respectives, nous proposons, pour cette communication, une discussion à trois voix autour des itinéraires touristiques, notre réflexion reconsidérant le processus de déterritorialisation/reterritorialisation (ou du moins les tentatives) tout en nous interrogeant sur le contexte socio-économique qui le produit. Selon cet objectif, nous nous poserons quelques questions essentielles : à quelle(s) construction(s) territoriale(s) faisons-nous face ? Quelles sont les demandes sociales qui les produisent ? Configurent-elles de nouvelles territorialités ou affirmeraient-elles les « tessitures territoriales » existantes au préalable par le croisement des demandes des acteurs des territoires-réseaux, aires et réticulaires ?

## 1. PRÉSENTATIONS DES TROIS ITINÉRAIRES TOURISTIQUES ÉTUDIÉS

Le programme des itinéraires culturels du Conseil de l'Europe, lancé en 1987, vise la promotion de l'identité européenne par le biais du voyage et d'une politique touristique et culturelle. Le défi principal de ces itinéraires est la mise en réseau des différents pays membres pour créer un produit touristique. Intégré au programme en 2004, l'itinéraire européen du patrimoine juif a pour objectif la protection et la diffusion de cette culture. Au sein de cet itinéraire, que l'on retrouve à travers 29 pays, nous exposerons les cas de l'Espagne où la synergie entre les secteurs publics et privés a créé un produit touristique commercialisé, et de la France qui, jusqu'à présent, n'est pas parvenu à instaurer une collaboration entre ces deux secteurs. La complexité de la gestion d'un itinéraire où participent trois pays minimum peut entraîner un niveau de développement différent. L'itinéraire n'apparaît donc pas comme une destination touristique dans son ensemble.

Le deuxième itinéraire présenté est l'Estrada Real au Brésil, un ancien chemin colonial utilisé aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles pour le transport de l'or de l'État du Minas Gerais jusqu'au port de Rio de Janeiro d'où il était acheminé jusqu'au Portugal. La conception du produit touristique s'est plutôt orientée vers un fonctionnement en territoire-réseau. Toutefois, il existe un décalage entre la conception du projet et sa matérialisation spatiale. Il semblerait que le fonctionnement en réseau ne se soit pas concrétisé dans cet espace. La gestion de l'Estrada comme destination touristique a été confiée à l'Institut Estrada Real (IER), entité créée en 1999 par la Fédération des industries de l'État du Minas Gerais (FIEMG). Actuellement, le secteur privé est le seul gestionnaire de l'itinéraire qui compte 199 villes situés dans les états du Minas Gerais, Rio de Janeiro et São Paulo.

Enfin, le canal du Midi, perçu comme une destination touristique dans son ensemble, pose la question du basculement d'une conception comme territoire-aire vers un territoire

réticulaire. Construit à partir de 1666 dans le but de relier la Garonne à la Méditerranée, cet ouvrage a vu son activité économique principale décliner à partir de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Parallèlement à la disparition du transport de marchandises, la navigation de plaisance s'est développée dès les années 1960. Propriété de l'État, sa gestion a été confiée aux Voies navigables de France (VNF) en 1991. Inscrit sur la liste du patrimoine mondial en 1996, il traverse deux régions (Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon), quatre départements (Haute-Garonne, Aude, Hérault et Tarn) et 88 communes dont les limites administratives constituent la zone tampon du bien UNESCO.

## **2. LA MISE EN RÉSEAU DES TERRITOIRES TOURISTIQUES : À QUEL PROCESSUS DE TERRITORIALISATION FAISONS-NOUS FACE ?**

L'évolution de la notion ratzelienne de territoire vers un territoire ancré sur le réseau, qui ne se limite plus aux « clôtures » de villes (canal du Midi), des départements (Estrada Real) et des pays (Itinéraire du patrimoine juif), montre de nouveaux usages territoriaux par le tourisme. En dépassant un certain confort conceptuel, les itinéraires nous incitent à penser le statut du territoire en vertu de processus de fragmentation et discontinuités spatiales très prononcés de nos jours. Bien que la discontinuité des territoires modernes amène certains auteurs à parler d'un processus de déterritorialisation (Appadurai 1996 ; Badie, 2005), nous pensons plutôt assister à la mise en œuvre de nouveaux projets territoriaux, avec des frontières plus fluides, mais toujours cernées par des fortes relations de pouvoir avec l'espace. Ainsi, par l'exemple des itinéraires nous pouvons considérer la « déterritorialisation comme un grand mythe » (Haesbaert, 2007), étant donné qu'elle se produit en association avec sa paire dialectique, la reterritorialisation.

Dans un contexte mondial où les dichotomies entre le local et le global semblent s'effacer face aux nouvelles technologies de communication et transport, nous nous confrontons à des nouvelles formes d'organisation territoriales conçues dans des échelles beaucoup plus larges (Giraut, 2008). À travers les itinéraires, il est possible de comprendre les nouvelles stratégies de planification spatiale face à une demande touristique qui évolue vers une spécialisation des thématiques, et une offre globale très compétitive.

Plutôt que d'effectuer une comparaison sur les manières de territorialiser un itinéraire, nous comptons discuter de leur construction territoriale jusqu'alors peu abordée et qui, dans leur essence, regroupent plusieurs types d'espaces géographiques. Il s'agit donc de confronter les trois itinéraires, afin de mieux mettre en évidence les divers temps possibles pour des projets de territoires qui transcendent certaines frontières.

## **3. LA PRODUCTION TERRITORIALE DES ITINÉRAIRES TOURISTIQUES : QUELLES ATTENTES ?**

Socialement et politiquement, cette configuration territoriale, en promouvant un aménagement touristique en blocs d'espaces par le biais du réseau, devient transversale et englobe le *new regionalism* (Giraut, 2008) basé sur la coopération, la collaboration et la participation de la société civile comme moyen de gouvernance territoriale. En quête des potentialités locales comme forme de garantie de l'autonomie socio-économique des acteurs impliqués, les biens patrimoniaux sont perçus comme de véritables ressources territoriales. Ces idéaux promettent notamment la justice socio-spatiale et génèrent de nombreuses attentes sociales parmi les acteurs du territoire : le secteur public et privé, les populations locales, les touristes, les acteurs collectifs, etc.

Cependant, la légitimité territoriale, dont dépend la réussite d'un produit touristique, ne semble pas se matérialiser pour l'Estrada Real et l'Itinéraire du patrimoine juif. Cela est dû en grande partie aux confluences territoriales de projets touristiques individuels et autonomes le long des trajets et qui peuvent constituer des concurrents pour de tels itinéraires. Plutôt que de nous confronter à de nouvelles territorialités, nous faisons peut-être face à l'affirmation des acteurs territoriaux présents sur ces itinéraires. L'Estrada Real bénéficie des attraits préexistants dans les villes en majorité touristiques qui ne nécessitent pas de nouveaux produits. Le miroir de ce processus de non territorialisation est la superposition des acteurs d'une nouvelle territorialité, en forme de réseau, sur des « territoires aréolaires » (Sack, 1986), provoquant des conflits d'usage du territoire par le tourisme.

Pour le canal du Midi, les différentes priorités et les niveaux d'implication des acteurs dans la valorisation du canal démontrent qu'il existe aussi une concurrence entre les acteurs du territoire. Actuellement, la question du maintien de la territorialité touristique du canal, qui pourrait être affectée par la disparition des platanes atteints par une maladie incurable, met en lumière le manque d'infrastructures et d'incapacité de son gestionnaire pour développer le tourisme seul. Plusieurs acteurs ont aussi différentes manières de s'approprier cet espace : pour les élus et ses habitants, le canal doit redevenir un espace du quotidien, tandis que pour les garants de sa protection (services déconcentrés de l'État), il s'agit de revenir aux valeurs fondamentales de l'ouvrage du XVII<sup>e</sup> siècle. Nous pouvons donc considérer qu'il s'agit d'un conflit autour de l'usage territorial du canal.

Concernant l'Itinéraire du patrimoine juif, malgré la thématique commune, l'identité locale et européenne attribuée au patrimoine ne semble pas être appropriée par les citoyens européens. Il convient de souligner un manque d'expérience dans la gestion des réseaux afin que les différents acteurs européens, régionaux et locaux puissent travailler sur des objectifs communs. De plus, les gestionnaires n'ont pas d'outils de récolte des données adéquats qui permettraient d'avoir des réponses fiables concernant la préservation du patrimoine le long de l'itinéraire. L'analyse de ces données viserait à connaître leur capacité à générer un développement social et économique dans le territoire et ainsi parvenir à créer de nouvelles territorialités.

### **(IN) CONCLUSIONS...**

À travers l'étude de ces trois itinéraires, nous comprenons donc que le processus de patrimonialisation et mise en tourisme d'un espace met en marche une tentative de le territorialiser. Toutefois, il faut réfléchir sur le fait que simplement attribuer un statut de patrimoine à des biens et les regrouper en réseau, n'est peut-être pas suffisant pour la territorialisation d'un produit touristique.

Les contradictions signalées soulèvent des doutes sur la construction effective de nouvelles territorialités émanant de la fabrique des itinéraires. Nous faisons peut-être face à l'affirmation des tessitures territoriales préexistantes en réaction à un nouveau projet qui ne leur semble pas légitime. Si ce phénomène de création d'itinéraires touristiques ne produit pas de nouveaux territoires, il est donc intéressant de réfléchir sur la situation spatiale qu'il déclenche.



## RÉFÉRENCES

- Appadurai A., 2003, "Sovereignty without Territoriality: Notes for a Postnational Geography", in Yaeger P. (dir.), *The Geography of Identity*, Chicago, University of Michigan Press.
- Badie B., 1995, *La fin du territoire*, Paris, Fayard.
- Briedenhann J., Wickens E., 2004, "Tourism Routes as a Tool for the Economic Development of Rural Areas. Vibrant Hope or Impossible Dream?", *Tourism Management*, n° 25, pp. 71-79.
- Castells M., 1996, *The Rise of Network Society*, Oxford, Blackwell.
- Cousin S., Réau B., 2009, *Sociologie du tourisme*, Paris, La Découverte.
- Fagnoni E., 2003, « La mise en itinéraires touristiques des sites ferrifères du vieux bassin industriel », *Théoros*, n° 22-2, pp. 22-27.
- Giraut F., 2008, « Conceptualiser le territoire », Dossier « Construire les territoires », *Historiens et géographes*, 403, pp. 57-68
- Haesbaert R., 2007, *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Lévy J., 1993, « A-t-on encore (vraiment) besoin du territoire ? », *Les Cahiers EspacesTemps*, numéro thématique « Les apories du territoire, Espaces, couper/coller », n° 51-52, pp. 102-142.
- Sack R., 1986, *Human Territoriality, its theory and history*, Cambridge, Cambridge University Press.

## LES AUTEUR-E-S

### **Carina Amorim Dutra**

EIREST  
ED de Géographie de Paris  
Université Paris 1  
Panthéon-Sorbonne  
amorimdutra@hotmail.com

### **Montserrat Crivillers Simon**

EIREST  
ED de Géographie de Paris  
Université Paris 1  
Panthéon-Sorbonne  
mcrivi@gmail.com

### **Lisa Rebolledo**

EIREST  
ED de Géographie de Paris  
Université Paris 1  
Panthéon-Sorbonne  
lyssa.rebolledo@gmail.com

# La datte algérienne : un produit du terroir de qualité mais faiblement valorisé

## AUTEURE

Louiza AMZIANE

## RÉSUMÉ

Sur le territoire algérien, ce ne sont pas les ressources qui manquent, mais leur bonne exploitation. La datte algérienne est l'un de ses produits de terroir de qualité, trop peu valorisé et qui souffre de dysfonctionnements sur toute sa chaîne de valeur. L'objet de cet article est de démontrer que la datte algérienne dispose d'un potentiel pouvant défier d'autres dattes en provenance d'autres terroirs. Ceci sera justifié par la place occupée par la datte dite Deglet Nour dans les habitudes de consommation locale, ainsi que par l'importance que prend ce produit sur la marché mondial de la datte. Une démarche de valorisation a été initiée mais non encore achevée. Si le processus de valorisation est mal mené jusqu'ici c'est principalement à cause de l'absence d'adhésion, mais aussi d'une mauvaise planification marketing des actions de communication.

## MOTS CLÉS

Datte, terroir, labellisation, indication géographique, valorisation

## ABSTRACT

The Algerian territory does not suffer from a lack of resources, but rather from their poor exploitation. The Algerian date is one of its quality local products, too little valued, which suffers from malfunction all along its value chain. The purpose of this article is to demonstrate that the potential of the Algerian date can fiercely challenge other dates. This can be justified by the place occupied by Deglet Nour date in local consumption habits and its growing importance on the global market of dates. A valorisation process has been initiated but not yet completed. If this valorisation was badly conducted so far, it is mainly due to a deficit in local adhesion and also because of problems in the planning of marketing/communication activities.

## KEYWORDS

Date, Soil, Labelling, Geographic indication, Valorisation, Terroir

## INTRODUCTION

Le territoire algérien dispose d'immenses atouts, en particulier sur le plan agricole. Des produits de terroirs d'une haute qualité y sont ainsi récoltés sur différents espaces ruraux. La biodiversité agricole tient son essor d'un savoir-faire spécifique hérité de nos ancêtres depuis des millénaires. La datte algérienne est un produit du terroir d'une qualité spécifique reconnue et qui se distingue des autres offres. Cependant, malgré un réel potentiel tant au niveau de la qualité que de la quantité de sa production, la datte algérienne souffre de dysfonctionnements divers.

## MÉTHODOLOGIE

Pour mener à bien notre travail nous avons consulté la littérature portant sur le commerce de la datte et surtout nous avons collecté des statistiques portant sur la production, la consommation, l'importation et l'exportation de dattes.

## OBJECTIF

L'objectif de ce travail est de positionner la datte algérienne sur le marché mondial, de signaler un déficit au niveau de sa valorisation et d'essayer d'apporter une solution.

Notre problématique tient au constat que seulement 2 % de la production de dattes algériennes est exportée. En effet, sur 600 000 tonnes de production annuelle en moyenne, seulement 12 000 tonnes sont exportées.

### 1. L'ESPACE RURALE ALGÉRIEN : UN TERROIR MÉDITERRANÉEN RICHE

Le terroir algérien dispose d'un riche patrimoine agricole, d'un panier de produits spécifiques de haute qualité, comme c'est le cas de Deglet Nour et d'autres dattes, des figues, des olives, des huiles, des oranges et des melons. La civilisation algérienne est l'une des civilisations de la Méditerranée fondée sur une agriculture des plus diversifiées, dotée d'un savoir-faire et d'un savoir-être (Rastoin, 2013).

Si nous avons choisi la datte c'est parce qu'il s'agit d'un produit du terroir d'une très grande qualité et qui possède une réelle valeur commerciale et symbolique. Deglet Nour a particulièrement acquis une clientèle locale et étrangère. Elle est connue pour sa qualité qui résulte d'un savoir-faire spécifique local (Sahli, 2013), ancestral qui permet aux agriculteurs de sélectionner l'authentique Deglet Nour. Désormais, les consommateurs soutiennent l'idée que le vrai terroir de Deglet Nour est Tolga et qu'aucun autre terroir n'a le droit d'utiliser cette dénomination (Zeddour, 2011).

La production de la datte s'étend sur plusieurs *wilayas* du territoire (MADR, 2015) (carte 1).

Carte 1. Aire géographique de la production de dattes. Source : Khebizat, 2012 .



### 2. QU'EST-CE QU'UN TERROIR ?

La notion de terroir est née dans les appellations d'origine européennes. C'est d'abord un espace géographique, mais aussi un ensemble de produits agroalimentaires. En 2005, l'UNESCO le définit comme : « un espace géographique singulier et délimité dans lequel une communauté humaine construit un savoir collectif fondé sur un système d'interactions entre un milieu physique et biologique, et un ensemble de facteurs humains » (Fanet, 2011).

Quant aux produits du terroir, selon Lagrange et Trognon (1995), ils « regroupent tous produits alimentaires, transformés ou non, portant un signe de qualité ou non, ayant un lien

avec le terroir tangible ou non, déclinant une identité géographique ou non, étant récents ou anciens, qui bénéficient auprès des consommateurs, de par leur domination et la communication qui soutiennent leur commercialisation, d'une image terroir » (Rastoin, 2013).

### 3. CONSOMMATION LOCALE DE LA DATTE

De 1995 à 2005, la consommation locale de la datte en Algérie constitue près de 90 % de la production totale (Zeddour, 2011). Les données montrées par le tableau 1 mettent en évidence l'importance de la consommation locale de la datte Deglet Nour et d'autres dattes par rapport à la quantité exportée. Par ailleurs, la production de la datte ne cesse de croître, avec un taux de croissance annuel moyen de 136 % de 1996 à 2013.

Tableau 1. Production de dattes produites en Algérie (en tonnes), 1995-2015  
Source : FAO, faostat.fao.org/site/339/default.aspx

	Production de la Deglet Nour	Production des autres dattes	Quantité totale produite	Part de la production de la Deglet Nour (%)
<b>Moyenne annuelle entre 1995-1999</b>	165 444	172 620	338 064	48,94
<b>2000</b>	150 872	194 160	345 032	43,73
<b>2001</b>	169 022	195 594	365 616	46,23
<b>2002</b>	212 231	197 169	418 427	52,87
<b>2003</b>	232 769	239 385	427 154	49,30
<b>2004</b>	212 331	221 237	442 568	50,01
<b>2005</b>	243 926	272 394	516 320	47,24
<b>2006</b>			491 188	
<b>2007</b>			526 921	
<b>2008</b>			552 765	
<b>2009</b>			600 696	
<b>2010</b>			644 741	
<b>2011</b>			724 894	
<b>2012</b>			789 357	
<b>2013</b>			848 000	

Dans ce même tableau, la production de la datte Deglet Nour représente près de la moitié de la production totale de dattes sur la période étudiée. Seulement 10 % de la production totale de dattes est exportée, sans prendre en considération les grandes quantités écoulées sur le marché informel, qui ne sont pas comptabilisées dans les statistiques fournies par le gouvernement algérien.

Tableau 2. Importation de dattes algériennes par les principaux pays importateurs, en tonnes (1995-2005). Source : FAO, faostat.fao.org/site/339/default.aspx

<b>France</b>	79 524
<b>Fédération de Russie</b>	12 290
<b>Belgique</b>	5 887
<b>Espagne</b>	3 085
<b>Canada</b>	2 567
<b>Maroc</b>	2 145

Si la consommation locale est nettement supérieure à l'exportation de la datte, c'est parce que les distributeurs de ce produit préfèrent écouler leurs marchandises sur le

marché local qui nécessite moins de traçabilité et de conditionnement qu'à l'exportation. L'exportation de datte algérienne remonte cependant à très loin : on trouve une convention portant sur le commerce de la datte entre le sultan de Tlemcen et le roi d'Aragon qui date ainsi de 1319. L'essentiel des pays importateurs de la datte algérienne sont présentés dans le tableau 2.

#### 4. MARCHÉ MONDIAL DE LA DATTE

Le marché mondial de la datte se divise en trois types :

- le marché de la variété Deglet Nour partagé à 90 % entre la Tunisie et l'Algérie ;
- le marché des dattes dites communes, approvisionné par l'Iran, le Pakistan, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis ;
- un dernier marché de la Majdoul, ou encore Majdhoul, approvisionné par Israël et la Californie (USA), qui occupe le marché européen avec des prix élevés. Cette dernière typologie de datte a été introduite en Algérie à partir des années 2000.

Tableau 3. Classement des pays exportateurs de dattes, 2000-2004

Source : FAO, [faostat.fao.org/site/339/default.aspx](http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx)

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Algérie</b>	7	8	7	7	7
<b>Tunisie</b>	2	1	1	1	1
<b>Iran</b>	4	3	4	2	2
<b>Émirats arabes unis</b>	1	2	2	10	9
<b>Arabie saoudite</b>	6	5	5	5	4
<b>Israël</b>	9	9	8	3	3
<b>France</b>	5	6	6	6	6

Tableau 4. Croissance de la demande mondiale de dattes par pays, 2009-2013. Source : CCI, 2015

	Taux de croissance de la demande (en %)
<b>Inde</b>	21
<b>Maroc</b>	6
<b>France</b>	4
<b>Malaisie</b>	16
<b>Royaume-Uni</b>	8
<b>Allemagne</b>	2
<b>États Unis d'Amérique</b>	20
<b>Fédération de Russie</b>	10
<b>Canada</b>	15
<b>Indonésie</b>	24
<b>Émirats arabes unis</b>	182
<b>Pays-Bas</b>	7
<b>Jordanie</b>	17
<b>Turquie</b>	16
<b>Yémen</b>	9
<b>Suisse</b>	9
<b>Australie</b>	10
<b>Italie</b>	0
<b>Espagne</b>	-2

Le marché mondial de la datte à l'exportation comporte des pays producteurs et non-producteurs, comme c'est le cas de la France qui importe de grandes quantités d'Algérie et de Tunisie pour, à son tour, les emballer et les exporter vers d'autres pays d'Europe et du monde entier. Les tableaux 3 et 4 recensent successivement les principaux pays exportateurs et les pays importateurs de dattes selon leur classement.

Les tableaux 3 et 4 nous donnent une preuve de l'existence d'un marché mondial de la datte très concurrentiel. L'Algérie figure parmi les pays les plus producteurs et exportateurs, que ce soit pour la Deglet Nour ou d'autres variétés, ce qui atteste de la bonne qualité de la datte algérienne et de sa renommée internationale.

## **6. ÉTAPES DE LA MISE EN PLACE D'INDICATIONS GÉOGRAPHIQUES EN ALGÉRIE**

La datte algérienne, en particulier la Deglet Nour, est l'un des produits du terroir nécessitant le dépôt d'une indication géographique et disposant d'un fort potentiel.

En effet, nous avons vu au travers d'informations chiffrées et détaillées l'existence d'un réel marché mondial de la datte, avec une forte demande en croissance et une concurrence entre les exportateurs, voire même des importateurs qui exportent à leur tour. Cependant, les actions collectives de valorisation, censées rendre la datte algérienne plus identifiable et faire connaître sa qualité, sont inexistantes, et des dysfonctionnements sont détectables sur toute la chaîne de valeurs de la filière (Jemaïel, 2008).

Calquée sur le système européen de valorisation et de protection par l'indication géographique protégée (IGP) et d'appellation d'origine protégée (AOP) (Scudeller, 2013), les organismes concernés ont tenté de mettre en place une indication géographique pour la datte. Ainsi, à ce jour, les quatre premières étapes sont achevées (Khebizat, 2012). Elles consistaient en l'identification des acteurs, la délimitation géographique de l'aire de production, l'élaboration du cahier des charges et la publication des textes. Cependant, deux étapes primordiales restent inachevées, à savoir l'application des procédures et le déploiement des outils de labellisation, ceci surtout en l'absence d'un plan commercial d'attaque (communication, dépôt de marque, publicité, etc.).

## **CONCLUSION**

De tous les produits du terroir dont dispose le territoire algérien, la datte est l'un des plus reconnus sur le plan national et international. Les efforts des pouvoirs publics en matière de promotion et de valorisation de ce produit sont cependant très réduits, ce qui constitue une contrainte incontournable au renforcement de sa compétitivité. Des actions en matière de labellisation, d'attribution d'indication géographique et d'appellation d'origine sont aujourd'hui attendues, qui pourraient jouer en faveur de la datte algérienne et des produits qui en dérivent et ainsi contribuer au développement rural des régions de production.

Comme pour toutes les ressources naturelles dont dispose l'Algérie, le manque de valorisation et d'exploitation est très palpable dans le cas de la datte. Le processus de labellisation, lancé il y a des années et visant tout particulièrement la datte, n'est pas encore achevé, peut-être parce que les autorités algériennes se contentent de récolter les revenus pétroliers, suffisants jusqu'à récemment.

## RÉFÉRENCES

Chambre algérienne de commerce et d'industrie (CCI), 2015, *Analyse statistique du marché mondiale de la dattes et place de l'Algérie*, rapport, Alger.

Fanet J., 2011, « Environnement viticole et évolution climatique », *Revue française d'œnologie*, n° 247.

Fort F., Rastoin J.-L., 2009, « Marché agroalimentaire, choix du consommateur et stratégie d'entreprises fondé sur le territoire, le modèle européen des indications géographiques », *Option méditerranéennes*, série : A, Série méditerranéennes, n° 89, pp. 20.

Jemaïel H., 2008, « La difficile gouvernance de la valorisation des produits de terroir cas de l'orange maltaise de Tunisie », *séminaire international « Les produits de terroir, les indications géographiques et le développement local durable des pays méditerranéens »*, Antalya-Turquie, 24-26 avril 2008, pp. 281.

Khebizat F., 2012, « Dattes Deglet Nour de Tolga, la suprématie d'un terroir et la reconnaissance d'un savoir-faire », *Actes du 3<sup>e</sup> séminaire international « Gouvernance des chaînes de valeur, produits de terroir agroalimentaires et indications géographiques en Turquie et dans les autres pays méditerranéens »*, Antalya-Turquie, 10-14 octobre 2012, pp. 229.

Rastoin J.-L., 2013, « Créer un label méditerranéen pour les produits agroalimentaires d'origine : quelques justifications théoriques et empiriques », *Indications géographiques, dynamiques socio-économiques et patrimoine bio-culturel en Turquie et dans les pays méditerranéens*, *Option séminaires méditerranéens*, n° 104, pp. 19.

Sahli Z., 2013, « Contraintes et possibilités ouvertes à la construction d'un signe officiel de qualité : une Indication Géographique pour la dattes "Deglet Nour" de Timacine (sud-est algérien) », *Indications géographiques, dynamiques socio-économiques et patrimoine bio-culturel en Turquie et dans les pays méditerranéens*, *Option séminaires méditerranéens*, n° 104, pp. 305.

Scudeller A., 2013, « Les produits sous indications géographiques. Avantages et inconvénients pour les producteurs ; le rôle des institutions régionales et locales », *Indications géographiques, dynamiques socio-économiques et patrimoine bio-culturel en Turquie et dans les pays méditerranéens*, *Option séminaires méditerranéens*, n° 104, pp. 69.

Ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MADR), 2015, *Le rôle des pouvoirs publics algériens dans la valorisation des produits agricoles du terroir*, rapport, Alger.

Zeddour M.B, 2011, *Marketing de la dattes en Algérie : cas de quelques wilayas*, mémoire de magister, Université de Tlemcen, Algérie.

## L'AUTEURE

**Louiza Amziane**

Université Mouloud Mammeri

Tizi-Ouzou, Algérie

louiz\_mkt@live.fr

# L'inventivité habitante : une opportunité pour réinventer les politiques publiques locales ?

## AUTEUR

Adrien BALOCCO

## RÉSUMÉ

L'austérité budgétaire est au centre des propos lorsque nous parlons de politiques publiques. Les collectivités territoriales ne peuvent plus continuer comme par le passé ; elles doivent se réinventer. En parallèle, les habitants développent des formes d'inventivité ordinaires pour accroître leur habitabilité, en faisant correspondre leurs idéaux et leurs actes, en facilitant leur bien-être, etc. Ce sont des solutions simples, proches du système D, qui questionnent l'action publique territoriale. Pour que les politiques territoriales deviennent plus efficaces, nous pensons que les collectivités ont intérêt à s'inspirer de ces inventions citoyennes qui répondent directement aux besoins des habitants, voire contribuer à leur développement. Les collectivités territoriales sont à l'aune d'une nouvelle étape : passer du « faire pour » au « faire avec » et au « permettre de faire ».

## MOTS CLÉS

Sciences territoriales, habitabilité, inventivité, habitant, aménagement du territoire

## ABSTRACT

Budgetary austerity is central to any discourses about public policies. Local communities cannot go on any longer as they did, they have to reinvent. In parallel, inhabitants develop ordinary forms of inventiveness with a view to increase their habitability by corresponding their ideals to their acts and facilitating their well-being. Country planning is challenged through simple solutions, similar to Do it Yourself (tactical urbanism, hacker-space, etc.). In order for territorial policies to become more efficient, they could get inspired by these inventions that directly respond to the needs of inhabitants, and even contribute to their development. Local communities stand at the threshold of a new era, having to move from a "do for" to a "do with" and "enable to do" position.

## KEYWORDS

Territorial sciences, Habitableness, Inventiveness, Inhabitant, Country planning

## INTRODUCTION

Cette communication s'inscrit dans la continuité des travaux du précédent colloque du CIST (Balocco *et al.*, 2014) et les travaux de l'ANR TerrHab questionnant le lien entre habitabilité et territorialité, De l'habitabilité à la territorialité (et retour) : à propos de périurbanités, d'individus et de collectifs en interaction.

Les politiques territoriales menées jusqu'à la fin des années 2010, visant à rendre leurs territoires plus habitables ont connu divers succès ; cependant les démarches descendantes, les politiques publiques en silos ont peu pris en compte l'expertise habitante. En parallèle, le travail de recherche mené lors de TerrHab nous fait croire que l'étude des interactions entre des individus et des collectifs avec les territoires, nous permet d'appréhender l'habitable. À partir des théories des « arts de faire » de Michel de Certeau (1980),



de la « ruse » de Détienne et Vernant (1993), ou encore sur divers mouvements citoyens comme l'urbanisme tactique, les ressourceries ou le Do it Yourself (DIY), nous souhaitons montrer que les habitants esquissent déjà des politiques publiques d'une nouvelle forme. Le contexte budgétaire des collectivités territoriales peut être perçu comme une opportunité pour « faire autrement ». Les collectivités sont touchées de différentes manières, soit par une diminution des recettes propres et des transferts de l'état, soit par une diminution des capacités de financement ou des investissements extérieurs, des projets retardés ou annulés. Malgré ces difficultés, leur ambition est de rendre leur territoire habitable. De leur côté, sans parler de sortie de crise, les habitants ont dû développer de nouvelles solutions pour rendre leur quotidien habitable.

  travers cette communication, nous souhaitons ajouter une pièce à ce système et questionner de nouvelles formes d'action publique, plus proche des habitants, dans un contexte de contrainte budgétaire fort. En quoi ces inventeurs du quotidien questionnent-ils les formes d'action publique territoriale dans le but d'accroître l'habitabilité ?

Afin de répondre à cette interrogation, nous ferons un retour sur l'inventivité habitante, en mêlant approche théorique et empirique (1). Ensuite, nous analyserons les formes d'inventivité sur le bassin chamb rien (2), avant d'ouvrir le débat sur des méthodes éventuelles pour corréler inventivité et action publique (3).

## **1. ACTION INVENTIVE EN ÉMERGENCE : LA PLACE DES HABITANTS**

Aujourd'hui, différents courants « bricoleurs » et collectifs émergent dans et avec les territoires (l'*urban* bricolage, les *hackerspaces*, les artivites, l'urbanisme tactique<sup>1</sup>, etc.). Cette mouvance reflète un renouveau de l'innovation, à l'extérieur ou en bordure des domaines classiques de la R&D et de l'aménagement.

### **L'inventivité quotidienne : de quoi parlons-nous ?**

Pour voir un peu plus clair dans cette cacophonie de l'inventivité quotidienne, nous devons faire un pas de côté vers la théorie.

Nous nous sommes pour cela appuyé sur quatre contributions qui nous ont semblé éclairantes : Détienne et Vernant (1993), de Certeau (1990), Lévi-Strauss (1990) et Radjou *et al.* (2013).

Pour les premiers, pour ruser, les gens ont besoin de *m tis*, cette capacité intelligente qui leur permet de trouver une solution à leur problème, en inventant ou bricolant. De Certeau démontre que les « gens ordinaires » détournent les objets de leurs usages pensés par les concepteurs, grâce à des tactiques ou des ruses. Ainsi, les territoires sont bousculés et les habitants fabriquent de nouveaux usages. Lévi-Strauss utilise la notion de bricolage, les individus « faisant de leurs mains », grâce à des moyens détournés. Enfin, l'innovation *jugaad*, est une sorte de système D   la française, développée dans les pays du Sud, une « solution innovante, improvisée. [...] C'est un art de l'audace, celui de repérer les opportunités dans les circonstances les plus défavorables et de trouver des solutions ingénieuses et improvisées en utilisant des moyens simples » (Radjou *et al.*, 2013).

---

1 Ces pratiques sont des familles de détournements spatiaux urbains, dans l'espace public, réalisés par les habitants.

### **Du quantitatif au qualitatif, une approche pour repérer les inventeurs ?**

Pour apporter les premiers éléments de réponse du lien entre habitabilité et inventivité, nous nous sommes appuyé sur 13 entretiens semi-directifs réalisés avec des habitants de l'agglomération chambérienne et des observations ethnographiques. Les enquêtés ont été sélectionnés à partir de résultats issus d'une enquête quantitative en ligne sur la question des pratiques quotidiennes auprès de 1 350 habitants de l'agglomération chambérienne. La première finalité de ce travail était d'identifier un panel d'enquêtés pour la démarche qualitative.

Cette enquête comportait une série de photos représentant des formes d'inventivités quotidiennes identifiées lors des observations ethnographiques. Les enquêtés devaient répondre en cochant les inventivités qu'ils connaissaient et/ou pratiquaient (bricolage urbain, tricot sur mobilier urbain, etc.). Ensuite, une série de photos représentaient diverses formes de logement sur l'agglomération : lotissement, hameau isolé, rue commerçante, etc. Les enquêtés devaient sélectionner celle dans laquelle ils habitaient. Si nous observons les tendances des résultats, nous remarquons des différences dans la répartition géographique des inventeurs selon des thématiques de pratiques. Par exemple, pour le jardinage, nous avons identifié plus d'inventivité chez les habitants du centre-ville, avec la création de mobilier, des échanges de matériel ou de plants, de la « bidouille » pour trouver du terreau ou pour cultiver sur des espaces qui semblent *a priori* inappropriés. Dans les espaces périurbains, les aménités facilitent le jardinage (compost dans le jardin, espace individuel pour stocker les outils, etc.) et l'individualisent. Nous retrouvons par ailleurs ce schéma sur les questions de mobilité, à l'inverse de l'inventivité solidaire, qui est plus diffuse et palpable.

Toutefois, cette enquête soulève un biais de par la sous-représentation des classes sociales précaires, ouvriers, sans emplois ou inactifs. De ce fait, les 13 personnes sélectionnées pour la partie qualitative appartiennent à la classe moyenne et supérieure. Nous questionnerons dans la 3<sup>e</sup> partie d'autres possibilités pour élargir l'action à cette population absente de la 1<sup>re</sup> enquête.

### **Habitabilité et inventivité : un aller-retour nécessaire**

Les résultats proposés dans cet article reposent donc sur 13 entretiens avec des personnes qui bricolaient au quotidien afin de comprendre leurs intentions, leurs compétences et leurs apports personnels. Notre hypothèse de départ était de penser qu'une minorité d'habitants, sorte de pionniers de l'inventivité, avaient cette capacité. Nous avons ainsi pu définir cinq raisons qui nous permettent de dire que l'inventivité habitante participe à accroître l'habitabilité individuelle :

- faire correspondre ses valeurs et ses pratiques, en particulier, les valeurs environnementales,
- être bien dans son corps lorsque les habitants font de leurs propres mains,
- profiter de toutes les aménités d'un lieu,
- créer la rencontre et favoriser la convivialité,
- s'émanciper et s'autonomiser.

### **Les formes de cette inventivité**

Afin de faciliter la compréhension de cette communication, nous avons souhaité présenter quelques formes d'invention selon six grandes thématiques :

- Un quartier plus vivant : la fonction de ces inventions est d'ajouter de la convivialité

dans le quartier par des petits aménagements, comme par exemple avec du mobilier urbain de récup' au Jardin du paradis à Chambéry ;

– *Le jardinage de proximité* : comprenant de nouvelles formes de plantations créatives dans l'espace public, comme par exemple les plantes aromatiques plantées le long de la voie verte entre Chambéry et Le Bourget-du-Lac ;

– *La mise en sécurité* : son objectif est de protéger un lieu, une voie de circulation ou une place par quelques aménagements, comme par exemple les pictogrammes et les pistes cyclables peints par les habitants à Lyon ;

– *L'appropriation d'un tiers-lieu* : de nombreux sites abandonnés (usines, maisons, fermes) sont le lieu d'émergence de nouvelles pratiques, plus ou moins légales, parfois créatives, comme par exemple une usine abandonnée au Montagnole dans laquelle des grimpeurs font de la slackline<sup>2</sup> ;

– *Les solidarités organisées* : des organisations ont pour but de mettre en relation les habitants pour bricoler ensemble, comme par exemple à Chambéry, la vélobricolade au centre et l'accorderie dans un quartier politique de la ville ;

– *Les jeux urbains* : une nouvelle manière de s'approprier l'espace, de construire du lien et de la cohésion entre les gens, comme par exemple, à Chambéry, du géocaching<sup>3</sup>, des jeux d'échecs sur un muret devant le musée savoisien.

## **2. DES MÉTHODES POUR ACCROÎTRE L'HABITABILITÉ : CONNECTER LES HABITANTS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Du point de vue des collectivités territoriales, la question de l'habitabilité est en filigrane dans leurs politiques publiques lorsqu'elles mènent des actions liées au cadre de vie, à la cohésion sociale, voire à l'épanouissement personnel et au bonheur. Dès la DDHC<sup>4</sup> en 1792, puis la Charte de Rio en 1992, les agendas 21 locaux ou les quartiers en politique de la ville plus récemment, elles affichent l'ambition d'accroître l'habitabilité de manière plus ou moins intentionnelle. En parallèle, elles expérimentent de nouvelles politiques publiques, possibles depuis l'acte II de la décentralisation puis l'arrivée d'une nouvelle génération d'agents qui expriment le besoin de se rapprocher des habitants.

Toute l'ambition de cette communication est de questionner les opportunités pour les collectivités de s'appuyer sur l'inventivité habitante, surtout en période de restriction budgétaire. Pour cela, trois types d'exemples éclaireront le propos.

### **Favoriser l'émancipation et l'autonomie des habitants : le cas de Mulhouse**

Afin de favoriser l'inventivité habitante et ainsi l'appropriation du territoire, nous avons analysé le cas de Mulhouse et de la méthode SPIRAL<sup>5</sup>.

2 Pratique récréative visant à faire des figures sur une sangle fixée entre deux points (arbres, poteaux, etc.).

3 Pratique récréative, sous la forme d'une chasse au trésor collaborative, visant à trouver des caches à l'aide de coordonnées GPS.

4 Le préambule de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyens (DDHC) relate la question du bonheur des citoyens.

5 *Societal Progress Indicators for the Responsibility of All* (SPIRAL) est une méthode ayant pour but de créer un indicateur de bien-être réalisé par tous les habitants du monde. Cette démarche sert la capacité de la société à assurer le bien-être de tous par la coresponsabilité entre ses différentes parties prenantes : citoyens, acteurs publics et privés. La coresponsabilité pour le bien-être de toutes les générations, sans discrimination, exclusion, ou aucune forme de stigmatisation, est l'objectif de progrès sociétal vers lequel tend cette démarche [[wikispiral.org](http://wikispiral.org)].

Cette méthode a été conçue à la fin des années 1990 par le pôle de cohésion sociale de l'Union européenne. Avec une diminution des dotations, cette démarche a été abandonnée par l'UE mais reprise par le réseau européen Together<sup>6</sup>. Elle vise notamment à révéler aux habitants qu'ils sont capables d'inventer, de développer des initiatives dans le but d'améliorer leur bien-être et celui des autres. Par exemple, la ville de Mulhouse et son Service participation citoyenne, grâce à cette méthode, ont construit un terreau pour faire émerger différentes initiatives notamment des jardins partagés et un forum citoyen. Par ailleurs, sur le quartier Drouot-Barbanègre, 80 actions ont été réalisées par des habitants, regroupées en axes (loisirs, respect, solidarité, etc.), comme par exemple un service d'aide aux démarches quotidiennes ou encore des cours de français.

### **Apprendre à observer et s'appropriier l'inventivité : le cas de la Wallonie**

D'autres structures, comme la région de Wallonie, ont préféré analyser toutes les formes d'inventivités habitantes, les valoriser, les aider et les diffuser. Elle est partie du constat qu'il existe un bouillonnement d'initiatives, mais qu'elle manque des compétences pour les identifier. C'est un travail en cours, piloté par la région. Des agents, à l'échelle communale, ont été formés pour identifier les initiatives. Ensuite, la région centralise toutes les initiatives, les analyse, crée une typologie et communique auprès des élus locaux et nationaux et de la société civile. Par contre, la région connaît actuellement de grandes difficultés pour uniformiser l'ensemble des initiatives collectées.

### **Du bricolage pour tous et partout ?**

Ce premier temps d'enquête nous questionne sur les « bricoleurs du quotidien ». Qui sont ces habitants, quelles sont leurs spécificités sociales et spatiales ? L'enquête révèle plusieurs éléments de réflexion. Il semblerait que les classes moyennes et aisées ont plus de capacité pour inventer. Comment pouvons-nous l'expliquer ? Est-ce un biais de l'enquête en ligne, de sa diffusion et de l'usage des outils numériques par les classes sociales défavorisées ? Pour répondre à cette question, nous ambitionnons de rencontrer les habitants de deux quartiers classés en politique de la ville et d'y réaliser des observations et des entretiens.

### **CONCLUSION**

Pour conclure, nous souhaitons questionner les opportunités de développement. Une première a été identifiée en observant l'absence d'incivilités parmi les habitants et dans les espaces impliqués. Lorsqu'ils font les territoires, les rendent beaux et agréables à vivre, les formes de détériorations et d'incivilités diminuent. C'est le cas par exemple d'un spot de parkour<sup>7</sup> à Chambéry, qui est propre depuis l'arrivée des « traceurs ».

La deuxième raison révèle une dichotomie entre les besoins exprimés par les habitants et les besoins pensés pour les habitants par l'action territoriale. Ainsi, certaines politiques publiques ne répondent pas aux réels besoins des habitants. Malgré tous les moyens déployés par les collectivités pour l'appropriation du projet par les habitants, l'impact sera minime si le projet ne correspond pas à leurs besoins.

6 Réseau qui organise l'ensemble des démarches SPIRAL, en Europe et en Afrique.

7 Pratique récréative visant à parcourir la ville en franchissant les obstacles (murs, bancs, bâtiments, etc.) de la manière la plus fluide possible. Le parkour s'est diffusé grâce au film « Yamakasi ».

La troisième raison se situe dans le repérage de ces inventions, elles expriment les enjeux futurs des territoires et permettraient d'être plus proche du rythme des habitants, sorte de signal faible.

Ce travail de thèse nous a permis de sortir des tendances pessimistes que nous avons entendues lors des observations de terrain : « Les gens ne veulent plus s'impliquer », « On n'a pas assez de bénévoles », « Les jeunes salissent tout », etc. Nous avons observé que des habitants se regroupent, créent une responsabilité collective et locale, inventent et recréent de nouvelles formes d'habiter. Les collectivités sont à l'aune d'une nouvelle étape, passer du *faire pour* à du *faire avec* et du *permettre de faire*.

## RÉFÉRENCES

- Balocco A., Calmette A., Lajarge R., 2014, « Les sciences territoriales et la question de l'habitabilité », *Proceedings du 2<sup>e</sup> colloque du CIST « Fronts et frontières des sciences du territoire »*, Paris, 27-28 mars 2014, 12-17 [[www.gis-cist.fr/portfolio/cist2014-proceedings](http://www.gis-cist.fr/portfolio/cist2014-proceedings) consulté le 01/02/2016].
- De Certeau M., 1990 [1980], *L'invention du quotidien. 1. Arts de faire*, Paris, Folio.
- Détienne M., Vernant J.-P., 1993, *Les ruses de l'intelligence : la mètis des Grecs*, Paris, Flammarion.
- Lévi-Strauss C., 1990, *La pensée sauvage*, Paris, Pocket.
- Radjou N., Prabhu J., Ahuja S., 2013, *L'innovation jugaad*, Diateino.

## L'AUTEUR

**Adrien Balocco**  
PACTE-Territoires  
Université Grenoble Alpes  
[a.balocco@inddigo.com](mailto:a.balocco@inddigo.com)

# L'écologisation, nouveau registre de légitimation ou mise à l'épreuve de l'ordre territorial ?

## AUTEUR-E-S

Vincent BANOS, Anne GASSIAT, Sabine GIRARD, Alain GUERINGER, Baptiste HAUTDIDIER, Marie HOUDART, Sophie LE FLOCH, Françoise VERNIER

## RÉSUMÉ

Nous proposons de contribuer à la discussion de l'hypothèse selon laquelle l'écologisation (re)territorialiserait (Mormont, 2009) en mobilisant une diversité de travaux empiriques portant sur des actions environnementales. À partir de cas d'études qui renvoient à des espaces géographiques et à des temporalités différentes, et qui concernent une diversité d'objets (eau, biodiversité, paysages...), nous mettons en évidence plusieurs cas de figure : des processus d'écologisation peuvent se révéler a-territoriaux, servir d'alibi à l'émergence de nouveaux territoires, ou bousculer l'ordre territorial. Les processus d'écologisation constituent un prisme intéressant pour esquisser trois pistes analytiques concernant les ressorts de la territorialisation et la place que peut y tenir la demande de territoire : celles de la temporalité, de la gouvernance et de la mise en visibilité des objets spatiaux.

## MOTS CLÉS

Écologisation, territorialisation, analyse critique, dispositifs environnementaux

## ABSTRACT

This communication aims to discuss the assumption that current "greening" processes (i.e. ecologisation) act as opportunities for a renewal of territorial thought (i.e. re-territorialisation) (Mormont, 2009). We therefore draw on a set of empirical studies related to environmental actions taking place in different geographical spaces and temporalities and dealing with a diversity of objects (water, biodiversity, landscapes...). We identify several scenarios: some ecologisation processes may be a-territorial, some may be used as alibi to the construction of new territories, and some may affect the "territorial order". Ecologisation processes prove to be an interesting case to identify three lines of enquiry on the drivers of territorialisation (and in particular on the role of the social demand for territories): temporality, governance, visibility of spatial objects.

## KEYWORDS

Ecologisation, Territorialisation, Critical approach, Environmental policies

## INTRODUCTION

L'hypothèse d'une convergence grandissante entre les processus d'écologisation et de territorialisation, traversés par le souci d'une « adaptation à la géographie des problèmes et des fonctionnements de la société », est de plus en plus discutée (Mormont, 2009). Nous souhaitons alimenter cette réflexion en mettant en perspective des travaux de recherche empirique couvrant une diversité d'espaces-temps et d'objets (eau, biodiversité, paysages...). Considérant l'écologisation comme un processus normatif qui, au-delà de l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques publiques, engage une inflexion environnementale portée par une multiplicité d'acteurs (Ginelli, 2015), nous questionnons l'articulation des processus d'écologisation et de

territorialisation (E&T) : l'écologisation est-elle un nouveau registre de légitimation ou une mise à l'épreuve de l'ordre territorial ? La demande d'environnement renouvelle-t-elle la demande de territoire ?

### 1. L'ÉCOLOGISATION A-TERRITORIALE ?

Les recherches portant sur la mise en œuvre de la politique agro-environnementale font émerger un véritable paradoxe : d'un côté des actions qui ne territorialisent pas malgré la promesse de leur intitulé et de l'autre des actions considérées comme non territorialisées mais pour lesquelles des acteurs revendiquent une inscription locale spécifique.

L'étude de trois projets Mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) à enjeu « eau » en Dordogne et Charente montre ainsi que le sens donné à la territorialisation par les institutionnels en charge de la mise en œuvre des MAET et par les agriculteurs les contractualisant est relativement éloigné (Gassiat et Zahm, 2013). Pour les premiers, le territoire se réduit à des zonages issus de diagnostics mettant en relation pratiques agricoles et sensibilité des captages d'eau potable aux pollutions diffuses (captages Grenelle). Ces zonages délimités sont repris par des opérateurs locaux chargés de co-construire un projet MAET. Cette course aux zonages complexifie l'action publique, la rendant moins visible. Cette forme de territorialisation des MAET peine à être reconnue par les agriculteurs du périmètre, tout en contribuant potentiellement à démotiver les voisins déjà engagés dans une dynamique agro-environnementale. Parallèlement à ces mesures dites territorialisées, la politique agro-environnementale maintient des actions nationales, comme la conversion en agriculture biologique. Le programme Ambition bio 2017 vise, d'ici fin 2017, le doublement de la part des surfaces de cette agriculture, faible en intrants mais peu représentée (4 % de la superficie agricole utilisée). Mais, alors que certains professionnels demandent un ciblage sur des zones où le contexte territorial serait favorable aux conversions (présence d'autres agriculteurs bio, de référentiels techniques, de filières structurées...), les choix institutionnels intègrent d'autres logiques (justification en termes d'efficience, de réduction budgétaire...). On observe là une écologisation qui, malgré le volontarisme politique affiché, peine à être un vecteur efficace de territorialisation.

### 2. L'ÉCOLOGISATION « ALIBI »

Loin de toujours ignorer l'ordre territorial, l'écologisation peut servir à alimenter et renouveler certains mécanismes bien connus de la *petite fabrique des territoires*, selon une instrumentalisation plus ou moins marquée.

L'essor conjugué des enjeux écologiques et de la décentralisation a ainsi remis à l'ordre du jour le recours aux « artefacts naturels » (fleuves, montagnes, océans...). Par la cohérence « naturelle » de leurs découpages, des dispositifs tels que les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) offrent tout à la fois des arguments difficilement discutables et dissimulent, sous une apparente évidence, des enjeux politiques moins affichés. Parfois, comme dans la Drôme, cette forme d'instrumentalisation peut même être mobilisée par les communes ou les intercommunalités afin d'affirmer leur propre « projet de territoire » face aux « territoires de projets » que tentent d'imposer les régions, l'État ou l'Union européenne (Girard, 2014). À cet égard, le cas des « pays » est exemplaire. L'écologisation peut apporter une aide précieuse à ces entités confrontées à la nécessité de rapidement « faire territoire » sans, pour cela, bénéficier des répétitions silencieuses du temps. Ainsi le pays du Grand Bergeracois, « mal né » car davantage conçu comme un

espace de transition, étroitement surveillé par le département et prisonnier de nombreuses rivalités politiques, s'est immédiatement focalisé sur la rénovation de son patrimoine architectural et la promotion de ses milieux naturels, notamment celui de la rivière Dordogne (Banos, 2006). Ces registres d'intervention sont d'autant plus prisés qu'ils permettraient d'impliquer et de fédérer des populations attachées à la qualité de leurs espaces de vie (Micoud, 2000). Mais cette instrumentalisation tend à ramener l'environnement à une nature emblématique dont la principale efficacité réside dans des images qu'elle peut offrir au regard extérieur, celui du touriste (Alphandéry et Pinton, 1998).

L'instrumentalisation de l'écologisation au service de l'ordre territorial n'est pas toujours aussi évidente. Elle s'inscrit parfois dans une logique d'opportunité survenant après la lente mise en lumière des qualités environnementales d'un espace longtemps resté à l'écart d'interventions publiques, comme le montre le cas du marais breton de Loire-Atlantique (Le Floch et Candau, 2001) : une opération groupée d'aménagement foncier en fait ressortir les qualités environnementales comme des handicaps naturels qu'il convient de compenser financièrement. Lui succède une OLAE (opération locale agri-environnementale) qui met en avant le caractère « écologique » des pratiques de gestion des niveaux d'eau et d'élevage bovin extensif. Sur cette base, l'idée qu'un projet de territoire est possible émerge à l'échelle d'une commune. Ce projet introduisant de nouvelles qualités environnementales (barrières, petit patrimoine hydraulique) suit une stratégie de promotion touristique. Simultanément des regards exogènes, s'exerçant « de la mer vers la terre »<sup>1</sup> font du marais breton un *arrière-pays*, tant sur le plan hydrologique que touristique.

L'écologisation peut donc être un vecteur efficace de territorialisation, au risque cependant d'être privée de sens et simplement récupérée à des fins politiques ou de marketing territorial.

### **3. QUAND L'ÉCOLOGISATION REMODÈLE L'ORDRE TERRITORIAL**

Au-delà de l'instrumentalisation, l'écologisation semble également contribuer à renouveler les modèles territoriaux. Là encore des gradients ont été observés.

Ce processus peut être porté par des acteurs institutionnels, comme dans le cas de la rivière Drôme, objet du premier SAGE en France. En favorisant la transversalité entre secteurs d'activité et la solidarité amont-aval, l'approche de gestion intégrée de bassin versant a permis de repenser les échelles, les périmètres et les orientations de la politique de développement local. Les actions mises en place dans le cadre du processus de concertation et leurs effets (restauration de la qualité baignade de la rivière, écosystèmes aquatiques préservés et mis en valeur) ont permis de révéler et d'activer de nouvelles « ressources territoriales ». Ces dernières ont été saisies à la fois par les gestionnaires locaux pour construire un nouveau projet de développement à l'échelle de la vallée (projet Biovallée, Grand Projet Rhône-Alpes, 2011) et par les élus, les entreprises et la société civile, réunis dans l'association Biovallée qui vise la gestion de la marque déposée du même nom.

Dans d'autre cas, l'articulation E&T est issue d'une stratégie émanant d'acteurs économiques locaux. Dans le Livradois-Forez, pour valoriser deux fromages sous appellation

<sup>1</sup> Pour reprendre l'expression du directeur du service Environnement du conseil général de Loire-Atlantique.



d'origine protégée (AOP), une démarche de certification de type « filière qualité » a été mise en place par une enseigne de la grande distribution, impliquant une laiterie et des éleveurs (Baritoux et Houdart, 2015). Ces derniers doivent respecter un cahier des charges relatif, notamment, à l'alimentation des vaches laitières, composée de fourrages secs et d'herbe, dans le respect de l'environnement. Cette démarche a participé à faire d'une pratique jusque-là jugée rétrograde (le « tout foin ») un élément à la fois distinctif du territoire et performant en matière de système d'élevage ; ce modèle est désormais soutenu par le parc naturel régional. De surcroît, le processus par lequel sont passés certains éleveurs pour être convaincus de la faisabilité et de la rentabilité de cette pratique (étapes de rejet, polémique puis diffusion) a participé à la mise en place de réseaux de dialogue dépassant largement le cadre des éleveurs intégrés dans la démarche, renforçant ainsi la cohésion et l'activation de ce que l'on peut considérer comme un groupe professionnel local.

Le parc national (PN), emblématique « territoire de conservation » s'il en est, pourrait apparaître comme une expression privilégiée de la façon dont l'écologisation ferait émerger des territorialités innovantes. Sa réforme (2006) favorise, *via* la mise en œuvre d'une charte, des principes de participation et la prise en compte de la démocratie locale : au sein d'une *aire optimale d'adhésion*, les conseils municipaux peuvent décider de rejoindre ou de quitter le processus sur un rythme triennal, faisant ainsi potentiellement évoluer l'*aire d'adhésion du parc national* proprement dite. Une analyse spatiale du processus achevé pour huit parcs montre que les refus ne se distribuent pas majoritairement en fonction de la proximité au cœur de parc, selon le motif d'anneau de Saturne initialement évoqué par le directeur du parc des Cévennes (Alban et Hubert, 2013). Ils intègrent des structures plus disparates d'opportunités et d'héritages : influence ou possibilité de développement d'une économie de station, opposition frontale au parc comme incarnation de l'État jacobin... Le pari d'une volatilité des zonages comme garante de l'émergence d'une E&T réussie reste donc ici largement incertain.

## CONCLUSION

En empruntant diverses voies et formes d'inscriptions territoriales, l'écologisation constitue un prisme intéressant pour revisiter les ressorts de la territorialisation et de la demande dont elle fait l'objet. Trois pistes analytiques nous semblent ainsi se dégager.

Tout d'abord, nos différentes recherches invitent à questionner les présupposés de la dimension temporelle. Au regard des mécanismes de la fabrique territoriale, on pourrait en effet considérer que l'inscription dans la durée des actions et dispositifs s'accompagne d'une progressive territorialisation de l'écologisation. Or, nous constatons que le temps n'est pas nécessairement un facteur favorable. Cela peut être tout à la fois révélateur d'un défaut persistant d'ajustement à la demande locale ou souligner une difficulté de continuité dans la mise en œuvre de dispositifs successifs (MAET Dordogne-Charente, PN réformé). Cela témoigne également d'une écologisation souvent prise au piège de la prégnance et des ambiguïtés de « l'impératif territorial ». Ainsi, alors que dans les années 1990, la prise en compte de l'environnement dans les actions publiques semblait pouvoir accompagner la décentralisation par l'émergence de formes territoriales innovantes (OLAE Marais breton, SAGE Drôme), il semble que l'ordre territorial l'ait progressivement emporté, réduisant souvent l'écologisation à une logique de marketing territorial

censée répondre à une demande non exprimée des habitants ou des touristes (pays Grand Bergeracois, projet touristique Marais breton).

On pourrait également penser que l'écologisation peine à re-territorialiser lorsqu'elle reste enfermée dans des dispositifs d'actions publiques (MAET Dordogne-Charente). Mais, là encore, nos travaux tendent à démontrer que cette ligne de fracture entre politiques publiques et actions collectives est quelque peu réductrice. En favorisant l'implication et la synergie d'une diversité d'acteurs, l'écologisation semble parfois propice à l'émergence d'une forme de gouvernance territoriale (AOP Livradois-Forez). Mais ces dynamiques *bottom-up* ne sont pas exemptes de rapports de pouvoir et de processus de confiscation/privatisation pouvant conduire à une reproduction de l'ordre établi (SAGE Drôme, pays Grand Bergeracois). Inversement, certaines opérations *top-down* (OLAE Marais breton, SAGE Drôme) montrent qu'un certain partage du pouvoir peut faire émerger du territoire – à la condition toutefois que ce dernier ait une préexistence minimum. Cette porosité tend à confirmer que l'écologisation bouscule les ressorts de la territorialisation en invitant à repenser la construction de savoirs partagés mis au service d'objectifs renouvelés et allant au-delà de l'imposition de savoirs exogènes, commandés par une volonté de maîtrise et de rationalisation accrue (Mormont, 2009).

Enfin, l'écologisation attire l'attention sur la capacité différenciée des objets à être mis en visibilité et à s'inscrire dans un processus de territorialisation. Cette « emprise territoriale » différenciée dépendrait notamment du degré de technicité de l'objet, de son étendue spatiale, du nombre d'acteurs impliqués et des qualités qui lui sont attribuées, plus ou moins valorisantes. Ainsi, des captages d'eau potable, très techniques, circonscrits, emprisonnés dans des logiques sectorielles et porteurs d'une qualification dévalorisante, paraissent peu propices à une logique de territorialisation (MAET), même si ces objets sont identifiés comme des ressources menacées. *A contrario*, lorsque les objets réussissent à mobiliser une multiplicité d'acteurs en s'inscrivant dans des logiques valorisantes de patrimonialisation, l'articulation des dimensions écologiques et territoriales peut être facilitée (SAGE Drôme). Comme la rivière Drôme, l'herbe (AOP Livradois-Forez) prend du sens « territorial » et constitue une ressource patrimonialisée qui s'inscrit durablement dans l'histoire de la zone et de la prédominance d'une activité d'élevage extensif, basée sur l'herbe.

Tout en étant bien propice à une reterritorialisation des activités, l'écologisation peine donc encore à renouveler l'ordre territorial. Le paradoxe est que cette difficulté persistante à imaginer de nouvelles modalités d'actions territoriales pourrait contribuer à une forme d'autonomisation des enjeux écologiques, tout en incitant parallèlement à la production d'univers territoriaux a-écologiques. Ces risques renforcent la nécessité de porter une attention croissante aux formes de co-construction permettant la rencontre entre objectifs d'action et attentes relatifs aux territoires.

## RÉFÉRENCES

- Alban N., Hubert G., 2013, « Le modèle des parcs nationaux à l'épreuve du territoire », *VertigO*, 13(2).  
Alphandéry P., Pinton F., 1998, « Le pays, territoire de l'environnement ? La protection de la nature en Paysaye », *Sciences de la société*, n° 45, pp. 119-138.

Banos V., 2006, « Le territoire, "bien commun" ou espace de mise en commun ? Exemple du recours à l'imaginaire environnemental dans la formation du Pays du Grand Bergeracois », in Viala L., Villepontoux S. (dir.), *Imaginaire, Territoires, Société, contribution à un déploiement transdisciplinaire de la géographie sociale*, Montpellier, Territoires en mutation, 459-470.

Baritoux V., Houdart M., 2015, « Relations fournisseurs-grande distribution dans les filières agroalimentaires. Une analyse de la trajectoire d'une démarche de type "filiale qualité" », *Économie rurale*, 346, pp. 15-30.

Gassiat A., Zahm F., 2013, « Améliorer la qualité de l'eau : quelle territorialisation ? Exemple des MAE à "enjeu eau" », *Économie rurale*, 333, pp. 85-104.

Ginelli, L., 2015, "Nature leisure activities put to the environmental test: A pragmatic, sociological approach", in Dissart J.-C., Déhez J., Marsat J.-B. (dir.), *Tourism, Recreation and Regional Development*, Farnham (UK), Ashgate, 107-122.

Girard S., 2014, « Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau : le cas de la Drôme (1980-2013) », *VertigO*, HS n° 20.

Le Floch S., Candau J., 2001, « Le Marais Breton Loire-Atlantique : la qualification paysagère d'un marais oublié », *L'Espace géographique*, n° 2, pp. 127-139.

Micoud A. 2000, « Entre Loire et Rhône, ou comment des objets naturels peuvent faire du lien », in Peroni M., Micoud A. (dir.), *Ce qui nous relie*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 227-239.

Mormont M., 2009, « Globalisations et écologisations des campagnes », *Études rurales*, 1(183), pp. 143-160.

## LES AUTEUR-E-S

### Vincent Banos

ETBX, Cestas  
Irstea  
vincent.banos@irstea.fr

### Anne Gassiat

ETBX, Cestas  
Irstea  
anne.gassiat@irstea.fr

### Sabine Girard

DTGR, Grenoble  
Irstea  
sabine.girard@irstea.fr

### Alain Gueringer

METAFORT, Clermont-Ferrand  
Irstea  
alain.gueringer@irstea.fr

### Baptiste Hautdidier

ETBX, Cestas  
Irstea  
baptiste.hautdidier@irstea.fr

### Marie Houdart

METAFORT, Clermont-Ferrand  
Irstea  
marie.houdart@irstea.fr

### Sophie Le Floch

ETBX, Cestas  
Irstea  
sophie.lefloch@irstea.fr

### Françoise Vernier

ETBX, Cestas  
Irstea  
francoise.vernier@irstea.fr

# La difficile construction d'un territoire de l'eau : le cas du Haut-Saintois

## AUTEUR-E-S

Fabienne BARATAUD, Aude ARRIGHI

## RÉSUMÉ

Dans un contexte de dégradation de la qualité des masses d'eau et de contraintes réglementaires renforcées, des démarches de protection respectant les cadres nationaux mais également adaptées aux spécificités locales doivent être construites par des collectifs convoqués autour de cet enjeu. Les démarches de protection se mettent en place sur des territoires – les aires d'alimentation de captage – qui recoupent des formes préexistantes d'organisation : limites administratives, aires hydrographiques, regroupements d'intérêts, aires d'influence professionnelles. Ces territoires multiples correspondent à des compétences, des pratiques professionnelles et des objectifs variables selon les différents acteurs ce qui rend difficiles les démarches en cours. L'étude d'un cas situé en Lorraine permet d'analyser cette superposition, de mettre en exergue les difficultés à donner du corps sous forme d'un projet à ces espaces désignés par l'action publique et finalement de questionner l'opérationnalité de ces espaces.

## MOTS CLÉS

Qualité de l'eau, gouvernance, Lorraine, démarche de protection

## ABSTRACT

Facing the degradation of water bodies quality and higher regulatory constraints, local groups are committed to building solutions that both respect national frameworks and fit local specificities. But territories so designed (catchment areas) must face pre-existing organizations: administrative frontiers, hydrographical areas, communities of interests, professional areas of influence. Because these multiple territories are connected to competences, professional practices, and goals that differ according to the various stakeholders, protection devices are characterised by a very high complexity. The analysis of this overlap through a case study located in Lorraine (France) highlights these difficulties encountered in conducting a project and making sense of a top-down designed territory.

## KEYWORDS

Water quality, Governance, Lorraine (France), Protection device

## INTRODUCTION

L'intensification des pratiques agricoles depuis les années 1950 et les pollutions qui en découlent (nitrates et phytosanitaires) contribuent fortement à la dégradation de la qualité des masses d'eaux de nombreux pays (Commission européenne, 2010). La France, où la mise en place des politiques publiques n'a pas eu les effets escomptés sur la qualité des ressources en eau et où la lutte contre les pollutions diffuses agricoles est considérée comme un échec par de nombreux acteurs (Garin et Barraqué, 2012), s'est vue plusieurs fois rappelée à l'ordre par les instances européennes pour non-respect de différentes directives et non-atteinte des objectifs de moyens et de résultats afférents (Lefevvre, 2009). En 2009, dans le contexte national du Grenelle de l'Environnement, environ

500 captages d'eau potable ont été désignés comme cibles prioritaires d'action par les services de l'État français (Barataud *et al.*, 2014) et la conférence environnementale de 2013 a poursuivi ce mouvement, en doublant le nombre de captages dits prioritaires. Localement, un certain nombre de collectifs et de territoires se trouvent ainsi convoqués et sommés de mettre en place des plans d'action visant l'atteinte des objectifs environnementaux. Les démarches sont à la fois très fortement standardisées (phasage des procédures avec certaines étapes incontournables comme la délimitation des périmètres hydrogéologiques, constitution obligée d'un comité de pilotage, arrêtés préfectoraux qui ponctuent les phases de délimitation et l'écriture des plans d'action, actions finançables inscrites dans les programmes de mesures des agences de l'eau) mais reposent aussi, de fait, sur les acteurs locaux et les moyens qu'ils se donnent de porter localement ces projets. Or, si la qualité de l'eau est un enjeu majeur de protection de l'environnement, la question de sa protection est particulièrement complexe parce qu'elle pose la question de la superposition de territoires multiples que sont les périmètres hydrographiques, les territoires de gestion ou de gouvernance, les territoires administratifs (Davidson et De Loë, 2014). La question est alors de savoir comment ces « territoires de l'eau » (Ghiotti, 2007) font sens localement et sont pertinents pour l'action. Nous nous appuyons ici sur une étude de cas situé en Lorraine pour analyser la manière dont les différentes échelles d'action (du national au local) définissent, infléchissent, interagissent et/ou se réapproprient un tel territoire.

### **1. LE HAUT-SAINTOIS : UN TERRITOIRE CONVOQUÉ POUR PROTÉGER L'EAU**

Le secteur dénommé « Haut-Saintois » est situé dans le Sud-Ouest de la Lorraine ; il correspond à un ensemble de deux plateaux calcaires et de 12 villages, situés au pied de ces plateaux, qui les entourent, et dont les limites communales les recourent. Les deux plateaux (d'une altitude comprise entre 356 et 495 m) n'ont pas de relations hydrologiques et sont divisés par une vallée.

La partie sommitale des plateaux (qui couvre environ 1 000 ha) est formée d'une couche perméable calcaire fissurée qui représente la zone d'alimentation des aquifères des plateaux. Ce sous-sol calcaire repose sur des marnes imperméables donnant lieu à de nombreuses résurgences (15 sources situées majoritairement sur la partie inférieure des versants) captées pour l'alimentation en eau potable des communes environnantes.

#### **Un enchevêtrement administratif**

Les plateaux du Haut-Saintois recourent de nombreux territoires administratifs (figure 1) : à cheval sur deux départements (les Vosges et la Meurthe-et-Moselle), ils concernent 12 communes, relevant de deux communautés de communes différentes qui ne sont pas complètement en cohérence avec les limites départementales.

La ressource en eau des plateaux est utilisée pour l'alimentation en eau potable de 10 des 12 collectivités locales (tandis que deux s'approvisionnent à partir d'une source située hors de ces deux plateaux) mais aussi de 2 communes proches ; l'eau de l'une des sources est de plus exportée par un syndicat des eaux pour alimenter une cinquantaine de communes plus éloignées et dont l'approvisionnement dépend fortement de cette ressource. Au total, ce sont donc six gestionnaires (deux communes et quatre syndicats) qui sont présents sur ce territoire et les captages du Haut-Saintois alimentent ainsi en eau potable, en totalité ou en partie, plus de 14 000 habitants.

Plusieurs institutions, structures, ou collectifs, aux objectifs et aux modalités d'action singuliers, se répartissent donc sur un territoire unique les différentes compétences afférentes à la question de l'eau (distribution, assainissement, responsabilité, assistance à maîtrise d'ouvrage, contrôles qualité, maîtrise foncière, contractualisation sur les pratiques agricoles).

Figure 1. Intricacion de différentes structures administratives en lien avec la question de l'eau sur le Haut-Saintois

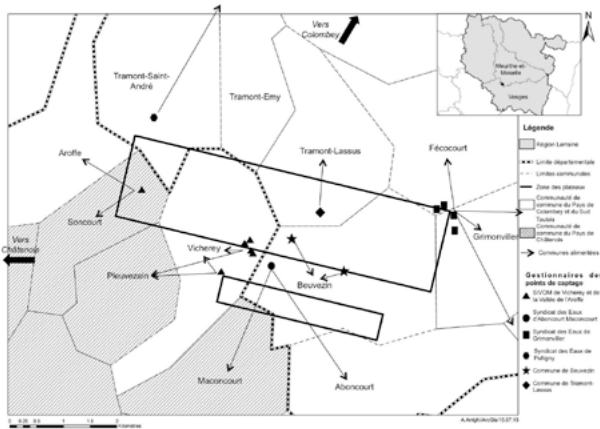


Figure 2a. Occupation du sol

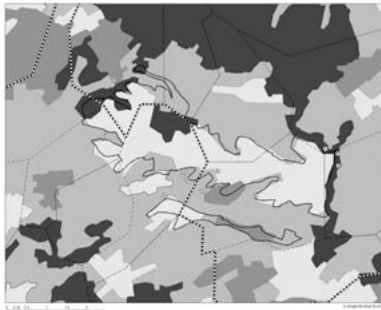


Figure 2b. Parcelles agricoles



### Un plateau agricole et l'émergence d'un problème

À partir des années 1980, suite à des opérations de remembrement ainsi qu'à la fin des quotas laitiers, l'agriculture pratiquée sur ces plateaux s'est intensifiée. Les rotations sont courtes (deux à trois ans) et dominées par les céréales et le maïs (figure 2a). Les teneurs

en nitrates et en certains produits phytosanitaires sont bien souvent voisines ou supérieures aux normes de potabilité (niveau de base entre 50 et 60 mg/l et pics ponctuels à 80 mg/l pour les nitrates, problèmes d'atrazine et de glyphosate entre autres pour les produits phytosanitaires). Au total une quarantaine d'agriculteurs exploitent au moins une parcelle de l'un des deux plateaux, mais ils sont inégalement concernés (relativement à la part de leur territoire d'exploitation se trouvant sur ces plateaux) et impactants (part que représentent leurs parcelles par rapport à la totalité des terres des plateaux) (figure 2b).

### **Histoire des actions et évolution de la gouvernance et des rôles respectifs des différents acteurs**

Suite à l'émergence de problèmes de pollution, le Haut-Santois a été l'objet de l'une des premières opérations Ferti-Mieux en Lorraine. De 1991 à 2009, le portage de la démarche et un accompagnement technique des agriculteurs ont été menés par les chambres d'agriculture des deux départements concernés ; les solutions mises en place ont principalement consisté en une tentative de meilleure gestion de la matière organique, la création de plate-forme de compostage, l'introduction d'intercultures, le devancement de la suppression réglementaire de l'atrazine. Mais les résultats jugés insuffisants à la fois par l'Agence de l'Eau, les pouvoirs publics et certaines collectivités ont conduit au classement sur liste Grenelle en 2009 de 8 des sources des plateaux. Ce classement marque un changement dans le portage du projet (avec une certaine mise en retrait des chambres), l'arrivée de nouveaux acteurs, mais aussi la modification potentielle des périmètres d'action (ciblage autour des aires d'alimentation de captage de certaines des sources et abandon potentiel d'une action à l'échelle des plateaux).

## **2. DISCUSSION : ACTIONS ET TERRITORIALISATIONS**

### **À quoi l'action publique se réfère-t-elle lorsqu'elle cherche à se territorialiser ?**

Dans le cas de ces captages, c'est l'action publique qui définit quel doit être le projet (restaurer la qualité de l'eau), qui convoque des collectifs locaux que l'on somme d'agir et qui dit quel doit être le périmètre sur lequel le projet doit se développer (avec éventuellement des changements de caps – centrage autour des captages avec leurs aires respectives vs approche plus globale de l'ensemble des captages des plateaux – changements qui traduisent des évolutions dans les objectifs). On est donc sur une définition très standardisée de la démarche mais surtout sur une définition exogène et très descendante de ce qui doit faire territoire : sur la base de l'hydrogéologie, et en fonction d'objectifs stratégiques (répondant à des exigences européennes et évalués par des indicateurs de qualité d'eau), il s'agit avant tout de « faire preuve » de l'action de l'État.

### **Quelle traduction locale de cette territorialisation imposée ?**

Dans ce contexte, les acteurs locaux s'arrangent, à la recherche d'une forme de compromis entre ce territoire de l'eau imposé et les territorialités qu'ils portent et font vivre au quotidien.

Dans le cas des agriculteurs, le territoire porteur de sens s'exprime au travers de leur pratique professionnelle : répartition du parcellaire, affectation des terres (fonction de la « qualité » des terres), organisation spatiale et temporelle des chantiers. Face à la pression réglementaire et à l'injonction d'action, certains des agriculteurs les plus concernés se sont structurés à travers deux collectifs : d'une part, une coopérative d'utilisation

du matériel agricole (créée en 1992) qui correspond à une forme d'agrégation d'intérêt (mutualisation de matériel), d'autre part, le « groupement des exploitants du plateau », au statut associatif, qui s'est construit un an plus tard en réaction à l'injonction réglementaire et qui exprime donc plutôt une forme de solidarité pour affronter les exigences des pouvoirs publics.

Les collectivités et syndicats des eaux gestionnaires sont quant à eux dans un jeu d'influences complexes : les six gestionnaires se sont structurés en groupement de commande pour la première phase de la démarche confiée à un bureau d'étude. En accord avec les services administratifs (conseils généraux et directions départementales des territoires – DDT), c'est le syndicat des eaux « extérieur » qui a été désigné comme porteur de cette phase parce qu'étant le seul à avoir l'envergure suffisante (en particulier il dispose d'un emploi à temps plein pour assurer le suivi administratif et financier), mais il ne dispose pas pour autant d'une légitimité sur le territoire et reste dans la position d'un « extérieur » venant prendre de l'eau du territoire pour alimenter une population éloignée.

### **Le Haut-Saintois existe-t-il vraiment ?**

Le Haut-Saintois peut être considéré initialement comme une région « naturelle » avec une signification au moins du point de vue de la géologie. Cette appellation est cependant relativement récente : elle apparaît en 1964, avec la création d'une association visant à dynamiser ce territoire et à soutenir une forme d'identité culturelle aux travers d'ouvrages sur les « contes et légendes du Haut-Saintois ». Cette partie du Saintois apparaît surtout aujourd'hui comme sa frange la plus reculée, voire oubliée, et son identité propre existe faiblement, ce qui rend difficile la construction d'un projet. On note ainsi chez certaines catégories d'acteurs de ce territoire une non-demande territoriale traduisant soit une simple ignorance (habitants), soit une forme de déni (agriculteurs qui ne se définissent pas par rapport au Haut-Saintois, certaines communes qui se sentent exclues). Le recours à l'appellation Haut-Saintois pour référencer un ensemble de captages, ou des démarches de protection (Ferti-Mieux Haut-Saintois), est alors essentiellement le fait des « extérieurs » au territoire (l'Agence de l'eau, la DDT...). Dans ces conditions, le défi est double : d'une part, dépasser la complexité due à un enchevêtrement administratif particulièrement prégnant et, d'autre part, transformer un plateau qui marque plutôt des frontières (entre les villages situés au nord et ceux au sud, entre deux départements...) en un lieu de partage de sens commun pour les usagers de ce territoire.

### **CONCLUSIONS–PERSPECTIVES : COMMENT CONSTRUIRE QUELQUE CHOSE DANS CES CONDITIONS ?**

Contrairement à beaucoup d'autres aires d'alimentation de captage, il n'y a pas ici de contestation de la délimitation – l'hydrogéologie étant assez simple – et pas de contestation de la « responsabilité agricole » vue la spécialisation de l'occupation du territoire. Mais c'est aussi un problème... invisible (ici pas d'algues vertes, pas de phénomènes de turbidité de l'eau) sur un territoire protéiforme qui convoque un collectif qui peine à se trouver. Pour y parvenir, deux pistes mériteraient d'être explorées :

– Clarifier les attentes plurielles des acteurs (Grandgirard *et al.*, 2007) et mettre en lumière un certain nombre d'éléments qui sont actuellement des impensés pour différentes catégories d'acteurs : le département voisin pour des conseils généraux qui travaillent peu ensemble, l'eau en tant que milieu pour des gestionnaires qui ne voient que les réseaux et les questions de distribution et d'assainissement, le plateau comme



espace collectif et non seulement comme espace de production agricole pour des usagers qui le fréquentent peu ;  
– Associer la question de l'eau à d'autres enjeux (une production alimentaire localisée et biologique, l'approvisionnement pour la restauration collective, l'entretien d'un paysage patrimonial – les vergers – et de la biodiversité, un usage récréatif) pour aller vers la création d'un véritable projet de territoire.

## RÉFÉRENCES

- Barataud F., Durpoix A., Mignolet C., 2014, "Broad analysis of French priority catchment areas: A step toward adaption of the Water framework Directive?", *Land Use Policy*, 36, pp. 427-440.
- Davidson S.L., De Loe R.C., 2014, "Watershed governance: Transcending boundaries", *Water Alternatives*, 7(2), pp. 367-387.
- Commission européenne, 2010, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on implementation of Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources based on Member State reports for the period 2004-2007*, Bruxelles.
- Garin P., Barraque B., 2012, "Why are there so few cooperative agreements between farmers and water services in France? Water policies and the problem of land use rights", *Irrigation and Drainage*, 61(S1), pp. 95-105.
- Ghiotti S., 2007, *Les territoires de l'eau. Gestion et développement en France*, Paris, CNRS Éditions.
- Grandgirard A., Barbier R., Cailliez S., 2007, « La mise en place d'un observatoire de l'eau : le cas de l'observatoire du Bas-Rhin », *Ingénierie - EAT*, n° 49, pp. 17-25.
- Lefeuvre J-C, Pion N., 2009, *L'eau douce en France: histoire d'un long combat*, Toulouse, éd. Milan.

## LES AUTEUR-E-S

**Fabienne Barataud**

ASTER

INRA

fabienne.barataud@mirecourt.inra.fr

**Aude Arrighi**

ASTER

INRA

aude.arrighi@mirecourt.inra.fr

## **La portée territoriale d'une infrastructure de réseau est-elle négociable ?**

### **L'achèvement d'une grande gare barcelonaise entre stratégies et stratagèmes**

#### **AUTEURE**

Nacima BARON

#### **RÉSUMÉ**

L'Espagne d'aujourd'hui est un pays fatigué par les querelles institutionnelles et affaibli par une longue dépression économique. Les aspects politiques et urbains de cette crise multiforme se nourrissent réciproquement à travers le difficile achèvement de macroprojets issus de la période de prospérité. Prenant appui sur le cas d'une grande gare barcelonaise, La Sagrera Alta Velocidad, l'article explore la portée territoriale de l'infrastructure de réseau en soulignant la diversité des référentiels scalaires qui justifient ce projet de gare à grande vitesse euroméditerranéenne. L'auteur montre qu'une définition de la portée territoriale de cette gare est indispensable pour finaliser le chantier, mais qu'elle est hors d'atteinte, et ce pour deux raisons. D'une part, des institutions concurrentes (État central espagnol, gouvernement catalan et nouvelle municipalité barcelonaise) gardent l'habitude d'une instrumentalisation des décisions d'urbanisme et de transport au bénéfice de purs rapports de pouvoir plutôt qu'en fonction d'enjeux d'aménagement. D'autre part, le macroprojet s'adapte difficilement, sur le plan spatial et fonctionnel, au contexte post-crise et reste orphelin d'un réel projet métropolitain

#### **MOTS CLÉS**

Portée territoriale, infrastructure de réseau, géopolitique espagnole, projet métropolitain, Barcelone

#### **ABSTRACT**

At the present time, Spain is, politically, a disillusioned country, and, economically, a recovering but still weak entity. One of the main links between the institutional and urban aspects of this multifaceted crisis remains the completion of major projects inherited from the prosperous times and now stopped. Using the example of a major railway station, Barcelona La Sagrera, this article explores the territorial scope of network infrastructure and underlines the heterogeneous visions concerning the role of the station in the Euro-mediterranean networks at different scales. The article shows that a common definition of the station's territoriality is crucial, but still impossible for two reasons. On the one hand, central Spanish State, Catalan Government and Barcelona leftist municipality compete together and use urban planning and transport policies more often as tools in their strategic relations than as responses to planning problems; on the other hand, the macroproject hardly adapts spatially and functionally in the metropolitan post-crisis context and seeks for a metropolitan scope, ever to invent.

#### **KEYWORDS**

Territorial scope, Network infrastructure, Spanish geopolitics, Metropolitan project, Barcelona

## INTRODUCTION

L'Espagne est en train de sortir de la crise, après huit années de cure d'austérité douloureuse et d'assainissement des finances publiques. Mais c'est aussi un pays qui se perçoit à un moment de bifurcation, avec les critiques faites au cadre autonome, l'affrontement violent entre la Catalogne et Madrid, et l'affirmation de forces politiques nouvelles, notamment les nouvelles équipes municipales de Madrid et de Barcelone inscrites dans la mouvance de *Podemos* (Baron et Loyer, 2015).

Pourquoi faire dialoguer la question politique et la question urbaine ? D'abord parce que l'Espagne a choisi depuis longtemps le bâtiment et les travaux publics comme principal moteur de développement. Aussi, la *libido aedificandi*, cette force qui a déclenché le « tsunami urbanisateur » des années 1990 et 2000 incarne aux yeux de tous la croissance, mais aussi les erreurs de la démocratie à l'époque de la transition. Le paysage urbain révèle et matérialise les années de folie immobilière, et pose question. Comment se reformulent les macroprojets dans le contexte actuel ? Sont-ils condamnés à l'inachèvement ? Cette communication montre que la notion d'inachèvement permet de mettre en valeur une idée clé : la « portée territoriale » d'une infrastructure de réseau. Cette portée est bien moins une propriété intrinsèque de l'objet urbain qu'une vision propre associée au positionnement stratégique de l'acteur qui l'émet, dans un cadre idéologique, politique et économique donné. Entre le monde d'avant la crise et la période actuelle, cette portée territoriale est de nouveau renégociée, en lien avec un nouveau cycle de production urbaine (Flyvbjerg *et al.*, 2008).

Le choix de Barcelone et de sa grande gare TGV constitue un support pertinent pour mener cette démonstration. De 2009 à 2015, la gare est remise en cause et les financements arrivent au compte-gouttes, puis ils se déclenchent brutalement, dans un jeu de stop and go qui ne peut s'expliquer sans noter l'accession d'Ada Colau à la mairie de Barcelone en mai 2015 et le bras de fer entre Madrid et le gouvernement autonome de Catalogne. Il en découle une réflexion autour de lisibilité du macroprojet, de son instrumentalisation politique permanente et de la possibilité d'un « atterrissage » de ce dernier dans une Barcelone qui cherche autant à repenser sa place métropolitaine et à réinventer un modèle urbain qu'à compter dans le jeu politique.

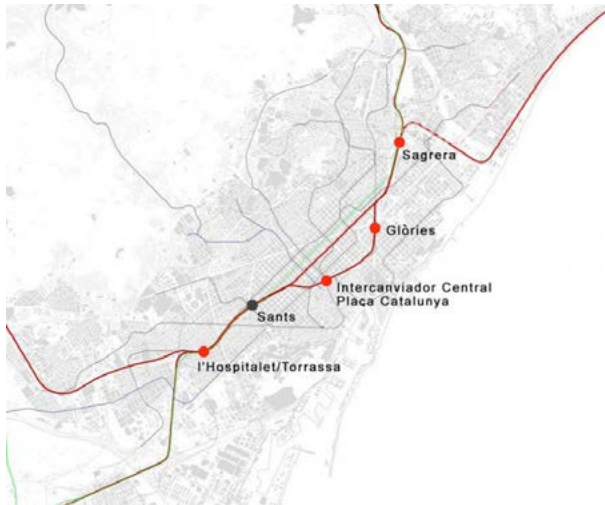
### 1. LA SAGRERA, ANATOMIE D'UN MÉGAPROJET EN CRISE

Peut-on lire la gare de La Sagrera comme un projet emblématique du « rêve urbain » de l'Espagne des années 2000 ? Oui, c'est une gare modèle (Bertolini, 2006), alignée sur des principes d'aménagement internationaux, dont elle décline les modalités : la verticalité (une tour signée F. Gehry, des voies ferroviaires souterraines, un aménagement immobilier de surface, un grand parc), le financement (associant les partenaires publics et privés) et la recherche d'un effet d'image pour relancer l'attractivité urbaine, après la tour Agbar ou le Forum.

Mais les objectifs du projet, évalué au départ à 700 millions d'euros, sont maintes fois modifiés, au point de jeter le doute sur la destination réelle de cette gare. La multiplication des esquisses et la lenteur de la réalisation tiennent moins à la lourdeur générale du programme et à l'assèchement financier qu'à l'hétérogénéité et l'irréductibilité des attentes territoriales que portent ses promoteurs publics (ce qui est bien en phase avec des travaux menés sur d'autres macroprojets de transport en Europe, cf. Dimitriou, 2012).

Les partenaires n'ont pas du tout la même idée de la portée territoriale de la gare, qui est d'abord censée fonctionner en terminus pour le train à grande vitesse en provenance de Madrid, puis devient « passante », maillon d'un axe transfrontalier reliant l'Espagne, la France et le reste de l'Europe, avant d'être présentée comme une infrastructure d'envergure continentale, inscrivant Barcelone comme pivot du réseau euroméditerranéen et transeuropéen Fermed (Baron et Libourel, 2011). Chaque institution aborde donc la gare par ses propres intérêts, forçant un processus classique de traduction programmatique jusqu'à ses limites extrêmes. La gare est véritablement « diffractée » par la pluralité des portées territoriales, ce qui finit par révéler la fragilité du macroprojet, et conduit à s'interroger. Les partenaires veulent-ils finaliser le projet à n'importe quel prix, veulent-ils seulement l'infrastructure ou cherchent-ils d'autres objectifs ?

Carte 1. Localisation de la gare de La Sagrera et parcours de la ligne à grande vitesse dans l'agglomération de Barcelone



## 2. LA POLITIQUE, LEVIER D'AMÉNAGEMENT URBAIN OU CONTREPOIDS À LA BAISSÉ DE MOYENS ?

En Espagne, les grands aménagements sont l'objet de tractations politiques incessantes entre niveaux institutionnels comme entre groupes d'intérêts (partis, lobbies, etc.) (Audikana, 2012). La situation est encore plus accentuée dans les infrastructures de réseau, car celles-ci induisent une dimension territoriale vite assimilée à une potentialité de rayonnement du pouvoir institutionnel dans l'espace. Mais le contexte de tension politique entre la Catalogne et l'État espagnol produit une surpolitisation et rend le projet prisonnier d'un affrontement que la réduction des moyens d'action, paradoxalement, exacerbe au lieu de tempérer .

Si le projet de gare répond à un montage économique (l'attente de plus-values foncières), il faut bien un socle d'argent public, et celui-ci, vu depuis Barcelone, se trouve dans les ressources de l'État, que deux arguments permettent, théoriquement, de sécuriser.

D'abord, il y a des stratégies d'alliance du personnel politique. La présence entre 2004-2011 de José Luis Rodríguez Zapatero à la Moncloa à Madrid, celle de Pasqual Margall puis de José Montilla à la Generalitat de Catalogne (2003-2010) et celle de Jordi Hereu de 2006 à 2011 à la mairie de Barcelone, font que la ville bénéficie entre 2006 à 2010 d'un exceptionnel « alignement » de pouvoirs socialistes. La Sagrera peut alors être vue comme un « cadeau » fait par les socialistes madrilènes aux socialistes catalans pour obtenir leur soutien politique, alors que le gouvernement de Zapatero est affaibli par la crise et par les attaques virulentes du Parti populaire, mais doit faire voter des budgets d'austérité. En outre, la justification de ce cadeau repose sur l'argumentaire du « rattrapage des infrastructures » auquel la région a droit, selon elle, après la cure d'austérité qu'elle aurait subie sous le mandat précédent de José Maria Aznar (1996-2004). La gare de La Sagrera est donc liée à la promesse de correction d'une défaillance politique antérieure, et cela doit la rendre prioritaire au niveau national.

Cependant, dès 2012, la crise déjoue ce programme. L'État, malgré ses promesses, ne finance pas la gare parce que la crise fait fondre une grande partie de ses moyens, mais aussi parce qu'il prend peur des ambitions que le gouvernement de Catalogne développe autour d'une gare devenue pivot d'une autonomisation politique et d'une « déconnexion territoriale » par les réseaux, en lien avec le blocage de la procédure d'adoption du nouveau statut catalan. La perspective d'un *hub* barcelonais de niveau international apparaît à ce moment comme une menace directe pour l'unité nationale. En conséquence, l'État « neutralise » La Sagrera en bloquant la modernisation des lignes ferroviaires au nord de Barcelone, où la connexion frontalière est plusieurs fois retardée, et au sud, où un goulot d'étranglement subsiste toujours (Ureña, 2012).

En parallèle, les redimensionnements successifs du projet, à mesure du rétrécissement des budgets publics, montrent qu'il n'obéit pas seulement à la conjoncture économique mais à une mise en scène de celle-ci. La variation de la portée territoriale est aussi mouvante que les réajustements de forme et de fonctions. Le coup de rabot financier ne produit pas un projet d'aménagement plus « modeste » mais une fuite en avant financière avec la cession anticipée des plus-values foncières et l'accentuation des fonctions commerciales plutôt que de transport (Pennington, 2000).

### **3. RETERRITORIALISER UNE INFRASTRUCTURE DE RÉSEAU « PAR LE BAS » : BON SENS OU CALCUL ?**

Le macroprojet n'a plus grand chose à voir avec le projet initial, mais il est relancé tout récemment pour deux raisons. D'abord, les fonds de pension « vautours » rachètent maintenant des actifs fortement dévalués, puisque ces derniers ne baissent plus, et La Sagrera fait partie des secteurs où les cessions repartent à la hausse. Ensuite, au plus fort des tensions géopolitiques entre l'Espagne et la Catalogne, l'État joue son va-tout (juste avant les élections de septembre puis de décembre 2015) et promet aux électeurs catalans de finir la gare pour 2019.

Est-ce la fin du chantier ou le début d'un nouveau processus ? La deuxième hypothèse est la plus plausible. Le macroprojet redémarre sous les yeux de citoyens désenchantés et frustrés, mais se métamorphose une nouvelle fois, car il intéresse la nouvelle équipe municipale de Barcelone qui soutient un chantier en marche, même s'il était honni, car la relance des travaux publics peut entraîner l'économie locale et dégager des ressources

fiscales à l'équipe municipale. Ensuite, la nouvelle équipe veut montrer qu'elle agit tout de suite, et ne peut donc pas lancer uniquement de nouveaux projets longs à mettre en place. Enfin, Ada Colau prend la grande gare comme l'un des véhicules d'une relation politique à construire pour éviter une marginalisation et devenir un interlocuteur de l'État et de la région. Mais cela induit une nouvelle métamorphose de la gare de La Sagrera envisagée comme levier d'aménagement métropolitain. La plasticité de ce macroprojet est encore soulignée, lui hier emblème d'un modèle d'urbanisme caduc, aujourd'hui posé en projet expérimental d'un urbanisme intégrateur, pour répondre au déclin de la cohésion sociale et spatiale de cette grande région urbaine (Capel, 2010).

## CONCLUSION

La finalisation du mégaprojet s'effectue au prix d'une « reterritorialisation » qu'il faut entendre comme une quasi-réinvention, ce qui est cohérent avec d'autres observations menées dans des pays européens (Healey, 2004). Malgré son image contestée, malgré ses multiples réajustements, la grande gare reste étonnamment légitime aux yeux des acteurs publics. Ainsi, les grands môles de béton qui parsèment le paysage urbain en Espagne ne sont pas seulement à lire comme les marqueurs figés d'un urbanisme obsolète. Au contraire, l'analyse de leur recyclage offre des prises pour saisir les manières de dire et de produire les stratégies urbaines les plus actuelles.

## RÉFÉRENCES

- Audikana A., 2012, *La politisation de la grande vitesse espagnole (1986-2011) : construction d'un mythe, production d'un consensus, émergence d'une controverse*, Champs-sur-Marne, Université Paris-Est.
- Baron N., Libourel É., 2011 « L'AVE, opérateur et révélateur des dynamiques institutionnelles et territoriales espagnoles », *colloque « Rail et Histoire. Le rail à toute(s) vitesse(s) »*, Paris, 14-16 décembre 2011.
- Baron N., Loyer B., 2015, *L'Espagne en crises, une géopolitique au 21<sup>e</sup> siècle*, Paris, Armand Colin.
- Bertolini L., 2006, *Cities on Rails: The Development of Railway Stations and Their Surroundings*, London, Spon Press.
- Capel H., 2010, "¿En qué ha fallado Barcelona?", *Finisterra*, XLV, 90, pp. 173-204.
- Dimitriou H.T., Ward J.E., Wright P.G., 2013, "Mega transport projects. Beyond the 'iron triangle': Findings from the OMEGA research programme", *Progress in Planning*, vol. 86, pp. 1-43.
- Flyvbjerg B., Bruzelius N., Rothengatter W., 2008, *Megaprojects and risks, an anatomy of ambition*, Cambridge, University press.
- Healey P., 2004, "The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Studies*, 28(1), pp. 45-67.
- Pennington M., 2000, *Planning and the Political Market: Public Choice and the Politics of Government Failure*, London, Athlone press.
- Ureña J. M. (dir.), 2012, *Territorial Implications of High Speed Rail, A Spanish Perspective*, Adershot, Ashgate.

## L'AUTEURE

**Nacima Baron**

LVMT

Université Paris-Est Marne-la-Vallée

nacima.baron@enpc.fr

## **Les ONG au Conseil des droits de l'homme : une approche géographique et quantitative**

### **AUTEUR**

Laurent BEAUGUITTE

### **RÉSUMÉ**

Les organisations non gouvernementales (ONG) sont devenues une catégorie d'acteurs importante au sein des organisations intergouvernementales. À partir de traitements empiriques réalisés sur les ONG au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, cette communication explore une lecture quantitative et spatialisée du rôle de ces acteurs dont une typologie organisationnelle est proposée. Les principaux résultats montrent une forte hiérarchie des ONG : si les principales ONG occidentales parviennent à jouer un rôle constant au sein du Conseil des droits de l'homme, ce n'est guère le cas pour les autres ONG dont la participation reste épisodique. La distance entre ONG et Conseil des droits de l'homme, et le coût associé, explique en partie cette hiérarchie. Enfin, les ONG pilotées par certains gouvernements perturbent les objectifs normatifs de l'institution.

### **MOTS CLÉS**

Conseil des droits de l'homme, géographie politique, géographie quantitative, organisation non gouvernementale

### **ABSTRACT**

Non-Governmental Organizations (NGOs) became a major actor in Intergovernmental Organizations in the last decades, especially in the United Nations system. Based on empirical treatments regarding NGOs presence at the United Nations Human Rights Council, this communication provides a quantitative and geographical approach of these actors –an organisational typology is also tested, enabling to differentiate centralized vs. umbrella NGOs. Its main results show a strong hierarchy amongst NGOs: if the main Occidental NGOs are able to play a continuous role, this is not the case for others. Distance between NGOs and the Human Rights Council, and its related cost, partially explains this hierarchy. Finally, NGOs driven by governments disrupt the institution's normative ambitions.

### **KEYWORDS**

Human Rights Council, Non-governmental organization, Political geography, Quantitative geography

### **INTRODUCTION**

Le Conseil des droits de l'homme (CDH) est un organe de l'ONU créé en 2006 pour succéder à la Commission des droits de l'homme dont les actions étaient fortement contestées, tant par les États occidentaux (États-Unis, membres de l'Union européenne) que par les États les plus réticents aux ingérences dans les affaires intérieures (Chine, Cuba) ou par le Secrétaire général de l'ONU lui-même (Cox, 2010). Cet organe onusien est l'un de ceux, avec le Conseil économique et social (ECOSOC) et les grandes conférences onusiennes, qui accorde une place importante aux organisations non gouvernementales (ONG) (Martens, 2005). Il ne s'agit pas ici de questionner l'existence d'une

hypothétique « société civile mondiale » dont les ONG seraient les représentants exemplaires (la littérature sur le sujet est abondante, voir notamment Anheier *et al.*, 2001, pour une première approche) mais plutôt de proposer des pistes de réflexion conceptuelles et méthodologiques permettant une approche géographique et quantitative de cette catégorie d'acteurs. Après avoir présenté le fonctionnement et les objectifs du CDH, je présenterai les modalités d'intervention des ONG avant de proposer quelques résultats encore exploratoires mais qui apparaissent prometteurs.

## **1. LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME ET LES ONG**

### **Fonctionnement du Conseil des droits de l'homme**

Le Conseil des droits de l'homme est composé de 47 membres élus à la majorité absolue et à bulletin secret par l'Assemblée générale de l'ONU pour trois ans – seuls les États membres sont éligibles. Si les États sont censés « [prendre] en considération le concours que chaque candidat a apporté à la cause de la promotion et de la défense des droits de l'homme » (résolution 60/251 du 15 mars 2006, article 8), cet aspect est rarement examiné en pratique. Après deux mandats consécutifs, un État doit attendre au moins un an avant de pouvoir refaire acte de candidature, ceci pour éviter l'apparition de membres permanents de fait. La distribution des sièges se fait en respectant une « répartition géographique équitable » : 13 États africains, 13 asiatiques, 6 d'Europe de l'Est, 8 d'Amérique latine et Caraïbes et 7 des pays d'Europe de l'Ouest et autres États. Trois sessions régulières ont lieu chaque année en mars, juin et septembre à Genève. Des sessions spéciales sont organisées en cas de situation critique dans une région du monde.

### **L'examen périodique universel**

L'une des principales tâches que s'est fixé le CDH est l'examen périodique universel (EPU) : il s'agit d'évaluer le respect des droits humains dans tous les États membres de l'ONU. Examiner tous les États membres, et non plus uniquement les pays les plus violateurs, était un moyen de contrer l'accusation de sélectivité régulièrement portée contre l'ancienne Commission des droits de l'homme : le processus est censé être mené « de façon objective, transparente, non sélective, constructive, non politisée et sans confrontation » (annexe 3.g de la résolution 60/251). Trois documents fournissent la matière première pour l'évaluation : un rapport de vingt pages présenté par le pays concerné ; un rapport de dix pages du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme résumant les informations rassemblées par l'ONU sur ce pays (traités ratifiés ou en cours de négociation) ; un rapport de dix pages du Haut-Commissariat synthétisant les positions des ONG – celles-ci n'ont pas à être officiellement reconnues par le système onusien et n'importe quelle ONG peut envoyer sa position dans une des six langues officielles de l'ONU. Lorsque le rapport final est présenté, les ONG disposent de 20 minutes de temps de parole pour le commenter. Cette implication des ONG à toutes les étapes du processus forme une des grandes originalités du fonctionnement du CDH.

### **Les ONG et leurs rôles**

On peut distinguer trois rôles principaux, rôles qui ne laissent pas tous les mêmes traces écrites dans les archives de l'organisation : un rôle de lobbying, un rôle d'expertise, un rôle d'interpellation. Ces rôles ne sont pas propres aux domaines des droits humains mais concernent le système onusien dans son ensemble (Weiss et Gordenker, 1996) et d'intéressantes études comparatives ont souligné les rôles et l'influence des ONG dans

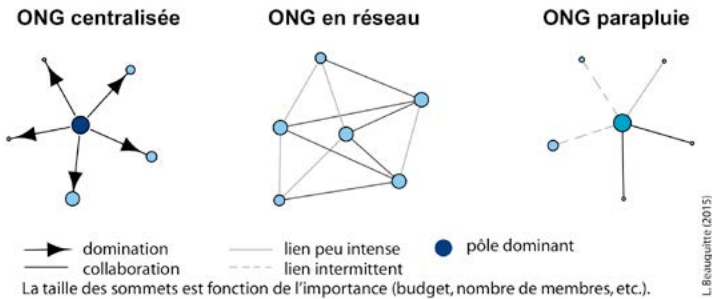


les domaines de l'environnement, des droits humains et des droits des femmes (Clark *et al.*, 1998).

Le rôle de lobbying est sans aucun doute l'un des plus importants pour les ONG bénéficiant d'une reconnaissance forte (*Amnesty International – AI, Human Rights Watch – HRW*). On sait par exemple que le moratoire sur la peine capitale voté par l'Assemblée générale des Nations unies en 2007 a été initié par AI (Beauguette, 2012). Ce rôle reste le plus délicat à mettre en évidence car les différents acteurs ne le publicisent généralement pas : les ONG ne souhaitent pas apparaître comme des soutiens à des initiatives étatiques et les États de leur côté souhaitent continuer à apparaître comme des acteurs souverains. Le rôle d'expertise concerne à la fois les petites ONG locales et les grandes ONG généralistes, surtout lorsque les unes et les autres collaborent activement. Cette expertise, si elle continue à être contestée par certains États (Chine, Corée du Nord, Cuba), est reconnue par le CDH et tous les comités d'experts auditionnent des ONG, voire intègrent des membres d'ONG. Le rôle d'interpellation est sans doute le plus connu du grand public (Debos et Goheneix, 2005), le plus facilement accessible *via* les archives (notamment durant l'EPU lorsque les ONG réagissent aux rapports finaux présentés par les États) mais est paradoxalement le moins important au sein du Conseil des droits de l'homme. Il est par exemple rare qu'une ONG reconnue s'en prenne explicitement à un État donné – le risque étant de perdre ensuite le statut d'ONG reconnue par l'ONU. Les attaques violentes existent mais ne concernent que de micro-ONG (et le plus souvent des GONGO, cf. *infra*) et sont dirigées quasi exclusivement en direction d'Israël et/ou des États-Unis.

## 2. TYPOLOGIE DES ONG

Figure 1. Trois types organisationnels d'ONG



### Trois types fonctionnels d'ONG

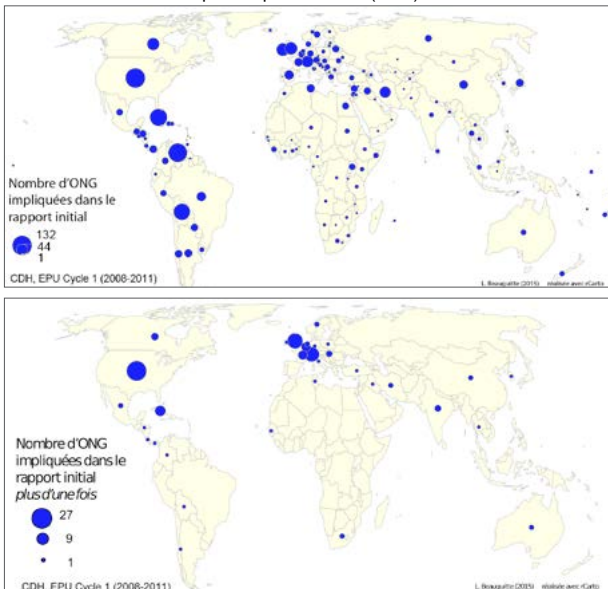
La littérature existant sur les ONG permet de différencier trois modes de fonctionnement : les ONG centralisées, les ONG en réseau et les ONG parapluies. L'ONG centralisée peut avoir des filiales à une échelle mondiale, de tailles variables, mais toutes les décisions importantes sont décidées en un lieu et un seul : *Amnesty International* est l'archétype de ce mode de fonctionnement. Les ONG en réseau associent des acteurs sur un pied d'égalité mais qui peuvent être éloignés les uns des autres : l'association *Sexual Rights Initiative* associe par exemple des ONG canadienne, sud-africaine et polonaise.

Les ONG parapluies comme la *Fédération internationale des droits de l'homme* (FIDH) sont organisées de la façon suivante : une ONG mère et des filiales avec lesquelles les liens peuvent être extrêmement faibles, l'ONG mère permettant à de petites ONG d'obtenir notamment une accréditation auprès du Conseil économique et social (Aston, 2001). La figure 1 propose un modèle graphique illustrant ces trois modes de fonctionnement.

### ONG et GONGO

S'il est possible de proposer des typologies basées sur le type d'action (ONG spécialisées vs ONG généralistes) ou la taille (ONG globales vs micro-ONG locales), la distinction la plus pertinente dans le cadre des organisations intergouvernementales, tel le Conseil des droits de l'homme, est sans doute celle entre ONG et GONGO, cet acronyme anglophone désignant les ONG pilotées par des gouvernements (*Governmental Non-Governmental Organizations*). Lire les discours des délégué-e-s de ces GONGO permet de les qualifier avec un risque d'erreur très faible : commentant la situation à Cuba, ce type d'ONG loue le taux d'alphabétisation, l'accès aux soins et le droit du travail avant de fustiger l'impérialisme nord-américain. Ces GONGO servent également à s'échanger de bonnes paroles entre gouvernements : ainsi peut-on relever dans les « ONG » commentant la situation à Cuba et en Chine la *Société chinoise pour les droits de l'homme*, la *Fédération des femmes cubaines*, le *Réseau chinois pour les échanges internationaux* ou la *Fédération internationale démocratique des femmes*, dont les déclarations sont plus élogieuses les unes que les autres... La tactique de ces acteurs est claire : faire en sorte d'être les premiers orateurs inscrits et tenir le micro le plus longtemps possible pour éviter que des voix plus critiques puissent se faire entendre.

Figure 2. De la société monde à la voix de l'Occident ? L'origine des ONG actives lors de l'examen périodique universel (EPU)



### La voix de l'Occident ?

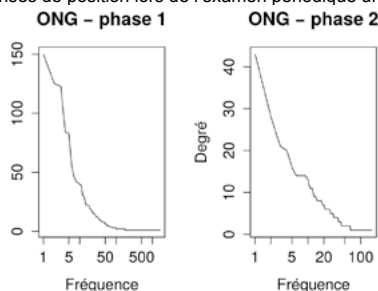
La question de la légitimité des acteurs est centrale au sein des organisations inter-gouvernementales et si certaines catégories apparaissent en droit incontestables (les États membres de l'ONU) – alors même que de nombreux États n'ont pas les moyens financiers et humains de prendre une part active aux travaux de ces organisations –, la légitimité des ONG reste un enjeu politique fort. Un certain nombre d'États, emmenés par la Chine, Cuba et par l'Organisation de la coopération islamique, dénie toute légitimité aux ONG considérées comme des relais d'une vision occidentale des droits humains. Si l'on cartographie dans un premier temps l'origine de toutes les ONG s'exprimant dans le rapport initial puis l'origine des ONG s'exprimant plus d'une fois, force est de constater que les ONG présentes restent en majeure partie occidentales (figure 2), ce résultat confirmant des études antérieures (Smith et Wiest, 2005). Il faut cependant apporter une nuance : une adresse déclarée à Genève ou à Bruxelles est un moyen d'être proche d'institutions internationales et cela ne signifie pas nécessairement une absence d'action sur un terrain plus lointain.

## 3. HIÉRARCHIE DES ACTEURS ET LOGIQUES SPATIALES

### Une forte hiérarchie

Plusieurs types d'indicateurs quantitatifs peuvent être produits à partir des seules données d'archives du CDH : nombre de prises de parole, nombre de thèmes sur lesquels une ONG intervient, implication dans des comités, expertises pour telle ou telle mission, etc. Les deux graphiques ci-dessous montrent la distribution du nombre de prises de position lors de l'étape initiale de l'EPU et lors de la présentation du rapport final. Dans les deux cas, une très stricte hiérarchie apparaît : une poignée d'ONG a l'expertise pour émettre un avis sur la situation dans plus d'une centaine d'États, la très grande majorité s'exprime une à deux fois. Sans surprise, on retrouve dans les ONG les plus présentes les poids lourds comme AI, HRW ou la FIDH.

Figure 3. Prises de position lors de l'examen périodique universel (EPU)



### Distances et logiques coopératives

Envoyer un rapport synthétique en première phase de l'EPU a un coût quasi nul pour une ONG ; inversement, se déplacer à Genève pour intervenir lors de la présentation du rapport final représente un coût élevé (déplacement, hébergement) pour un résultat parfois aléatoire : il est très fréquent que toutes les ONG inscrites ne puissent pas s'exprimer lors des 20 minutes qui leur sont accordées. Cette contrainte économique et

géographique devrait produire deux effets complémentaires pour la deuxième étape : une forte diminution du nombre d'ONG impliquées et du nombre de déclarations et, inversement, une hausse du nombre de déclarations conjointes. Prendre la parole au nom de plusieurs ONG est en effet un moyen de limiter les coûts tout en s'assurant que le message passe. Or, si l'on note logiquement une forte baisse du nombre d'ONG (de plus de 5 500 à 300), du nombre de déclarations (de 3 000 à 500), la part de déclarations faites par au moins deux ONG reste stable (autour de 17 %). Des travaux complémentaires restent à effectuer pour expliquer ce résultat contre-intuitif.

## CONCLUSION

Les quelques pistes proposées ici ne prétendent pas épuiser la richesse thématique de l'objet et soulèvent sans doute plus de questions qu'elles n'apportent de réponses. La question de la représentativité des ONG est certes cruciale tant elle impacte la légitimité de leurs paroles. D'un point de vue spatial, la question de leur représentation se pose également avec acuité : si cartographier une ONG centralisée est aisé, la représentation d'ONG parapluie ou décentralisée pose, elle, un réel défi graphique. Il apparaît également plus aisé de représenter les actions individuelles que les actions coopératives et concertées (déclarations communes, prises de parole « au nom de »), or ces dernières sont sans doute l'un des marqueurs de l'émergence d'une hypothétique société Monde. Varier les terrains d'investigation serait également souhaitable pour généraliser les résultats obtenus pour le seul Conseil des droits de l'homme.

Reste enfin une question récurrente dont il ne saurait être question d'épuiser ici la richesse : le Monde comme système est-il envisageable comme un territoire ? La réponse nous paraît être affirmative et, faute de place, nous nous permettons de renvoyer aux travaux de Clarisse Didelon (2013).

## RÉFÉRENCES

- Anheier H., Glasius M., Kaldor M. (eds.), 2001, *Global civil society 2001*, Oxford, Oxford University Press.
- Aston J.D., 2001, "The United Nations Committee on Non governmental Organizations: Guarding the Entrance to a Politically Divided House", *European Journal of International Law*, 12(5), pp. 943-962.
- Beauguitte L., 2012, « L'ONU contre la peine de mort : la puissance normative de l'UE en question », *L'Espace politique*, vol. 18 [[espacepolitique.revues.org/2432](http://espacepolitique.revues.org/2432) consulté le 28/01/2016].
- Clark A.M., Friedman E.J., Hochstetler K., 1998, "The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women", *World Politics*, 51(1), pp. 1-35.
- Cox E., 2010, "State interests and the creation and functioning of the United Nations Human Rights Council", *Journal of International Law and International Relations*, vol. 6, pp. 87-120.
- Debos M., Goheneix A., 2005, « Les ONG et la fabrique de l'opinion publique internationale », *Raisons politiques*, 19(3), pp. 63-80.
- Didelon C., 2013, *Le Monde comme territoire ; pour une approche renouvelée du Monde en géographie*, HDR, Université de Rouen.
- Martens K., 2005, *NGOs and the United Nations. Institutionalization, Professionalization and Adaptation*, Palgrave MacMillan.
- Smith J., Wiest D., 2005, "The uneven geography of global civil society: National and global influences on transnational association", *Social Forces*, 84(2), pp. 621-652.
- Weiss T.G., Gordenker L. (eds.), 1996, *NGOs, the UN, & Global Governance*, London, Lynne Rienner Publishers.

**L'AUTEUR**

**Laurent Beauguitte**

IDEES

CNRS

laurent.beauguitte@univ-rouen.fr

# L'actualité internationale : entre hiérarchie globale et stratégies éditoriales régionalisées

## AUTEUR-E-S

Laurent BEAUGUITTE, Marta SEVERO, Hugues PECOUT

## RÉSUMÉ

Cette communication s'intéresse à la hiérarchie des États présents dans l'actualité internationale, hiérarchie mesurée sous deux formes complémentaires : les occurrences brutes (nombre de fois où un État est évoqué dans l'actualité internationale) et les cooccurrences (nombre de fois où deux États ou plus sont évoqués ensemble). Basée sur un corpus de 37 quotidiens en langue anglaise, espagnole et française, cette étude permet simultanément de mettre en évidence des invariants (primauté des États-Unis, omniprésence de certaines dyades conflictuelles) et de fortes spécificités géographiques (importance des effets de voisinage). Les flux RSS d'actualité internationale étudiés ici apparaissent comme un proxy permettant de mettre en évidence les logiques organisationnelles du système-Monde contemporain. Si les réseaux de l'internet sont parfois présentés comme une opportunité de diversifier l'information accessible aux citoyens, il apparaît au contraire une forte homogénéité des contenus que l'analyse lexicale permet de confirmer.

## MOTS CLÉS

Actualité internationale, analyse textuelle, hiérarchie, voisinage, système-Monde

## ABSTRACT

This communication focuses on the hierarchy of States present in international news, hierarchy measured in two complementary ways: raw occurrences (number of times a State is mentioned in international news) and co-occurrences (number of times two or more States are mentioned together). Based on a corpus of 37 daily newspapers in English, Spanish and French, this study allows to simultaneously highlight both the invariants (omnipresence of US and some conflicting dyads) and some strong geographical specificities (neighbourhood effect). The RSS feeds of international news studied here appear as a proxy used to highlight the organizational logics of the contemporary world-system. If Internet networks are sometimes presented as an opportunity to diversify the information available to citizens, there is instead a strong homogeneity of content that has been confirmed by lexical analysis.

## KEYWORDS

Hierarchy, International news, Neighbourhood effect, Textual analysis, World-system

## INTRODUCTION

L'internet a profondément modifié les logiques de production et de consommation de l'actualité. Cette communication s'intéresse au contenu d'un dispositif technico-éditorial, le flux RSS, utilisé par les quotidiens d'information pour diffuser aussi largement que possible un aperçu de leur contenu. Si le flux RSS est disponible globalement, il reste produit localement et le plus souvent pour un marché national de lecteurs (Severo, 2014).

La première partie de la communication présente le contexte scientifique relatif aux valeurs d'actualité de l'information internationale, le corpus et les méthodes utilisées. La seconde partie s'intéresse aux invariants de l'actualité internationale : acteurs étatiques omniprésents et cooccurrences systématiques. Enfin, une dernière partie nuance cette uniformité en présentant deux facteurs de différenciation liés aux effets de voisinage et aux univers lexicaux caractérisant les acteurs.

## 1. ACTUALITÉ INTERNATIONALE ET HIÉRARCHIE(S) AU SEIN DU SYTÈME-MONDE

### Contexte et hypothèses

Les déterminants de l'actualité internationale ont fait l'objet de très nombreux travaux, notamment dans la sphère académique anglophone, depuis les années 50 (Beauguitte, 2014). Si les corpus et les méthodes diffèrent selon les auteurs, l'objectif reste souvent similaire : expliquer pourquoi et comment tel fait se produisant en tel point du globe devient une actualité internationale dans un média situé ailleurs (notion de « valeur d'actualité »). Les hypothèses proposées au milieu des années 60 par Galtung et Ruge (1965) se sont souvent révélées fondées : plus un fait se produit dans un pays puissant, plus il implique des personnes de l'élite et plus il est tragique, plus il a des chances de se transformer en actualité internationale.

L'internet, surtout depuis l'avènement du web 2.0, est *a priori* susceptible de modifier ces facteurs : dans la mesure où toute personne connectée devient potentiellement productrice d'informations, on pourrait s'attendre à une diversification de l'information disponible au niveau mondial. Or, toutes les études réalisées à ce jour montrent au contraire une uniformité croissante de l'actualité internationale disponible en ligne (voir notamment Boczkowski et de Santos, 2007 ; Himelboim *et al.*, 2010). Les hiérarchies et les logiques structurelles du système-Monde contemporain resteraient donc fortement identifiables quel que soit le point d'observation choisi.

Figure 1. Volume et composition du corpus étudié



### Corpus

Le corpus analysé est composé des items de flux internationaux émis par 37 quotidiens de langue anglaise, espagnole et française entre le 1<sup>er</sup> avril et le 31 décembre 2014. Les critères

qui ont permis la sélection de ces flux dans la base de l'ANR *Corpus Géomédia* sont au nombre de trois : existence d'un flux international (souvent appelé *Mundo* par les journaux hispanophones), émission hebdomadaire moyenne supérieure ou égale à 30 items (pour autoriser des comparaisons raisonnées), minimum de l'émission hebdomadaire supérieure à zéro – un tel minimum signalant un problème technique causant une interruption de la collecte des flux. La carte 1 montre la répartition et le volume des flux collectés.

Il faut noter la très faible représentation du continent africain et, dans une moindre mesure, de l'Amérique du Sud. Ces faibles représentations sont liées à des contraintes techniques : peu de journaux africains émettent des flux RSS, un nombre plus faible encore possède un flux consacré à l'actualité internationale et les débits observés sont généralement bien inférieurs aux critères de sélection indiqués ci-dessus (la moyenne hebdomadaire pour les flux africains non retenus varie entre 5 et 10 items pour la période considérée).

### **Méthodes**

Nous nous sommes intéressés ici aux seules mentions d'acteurs étatiques, tant leur présence est prédominante dans les items des flux RSS internationaux. Les occurrences des mentions d'État par quotidien ont permis de comparer les différentes hiérarchies produites *via* des corrélations des rangs de Spearman. Nous avons également étudié les cooccurrences d'États afin de produire différents graphes de consensus (quelles sont les paires d'États toujours associées ? Associées dans 75 % des cas ? etc.). Afin de tester les logiques de voisinage, nous avons construit des sous-corpus nationaux et réalisés des test du chi-2. Nous avons enfin vérifié si le vocabulaire associé aux acteurs variait selon la localisation des médias : différentes méthodes d'analyse lexicale (cooccurrence, univers lexicaux) ont été mobilisées pour mesurer ces possibles variations. Pour des raisons de place, nous ne présentons ici que les principaux résultats.

## **2. LES INVARIANTS DE L'ACTUALITÉ INTERNATIONALE**

### **Une poignée d'acteurs**

Quel que soit le quotidien choisi, quelle que soit la période retenue, on retrouve une très forte concentration de l'actualité sur une poignée d'États dans la mesure où 80 % des items en moyenne concernent une vingtaine d'États, ce qui confirme des études antérieures (Wu, 2000). Inversement, durant la période étudiée, tous les États du globe apparaissent au moins une fois dans un des quotidiens du corpus. La hiérarchie entre quotidiens issus d'un même État est systématiquement très fortement similaire (corrélation des rangs de Spearman supérieure ou égale à 0,9). Les principales puissances économiques du globe occupent les premières places (Chine, Allemagne, Royaume-Uni), les États-Unis apparaissant de loin en tête des États cités (présence dans 10 à 20 % des items selon les quotidiens).

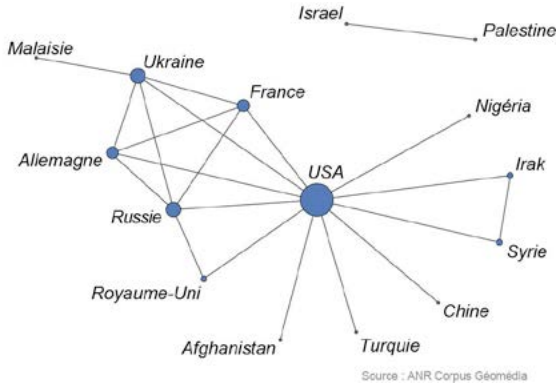
### **Des relations systématiques**

Si les occurrences fournissent les hiérarchies brutes, les cooccurrences mettent en évidence les logiques relationnelles (coopératives ou conflictuelles) entre États (figure 2) : on retrouve sans surprise la place centrale des États-Unis et des couples antagonistes structurels (Israël-Palestine) et conjoncturels (Russie-Ukraine). Certains liens ne s'expliquent que par une actualité très spécifique (crash d'un avion de la *Malaysian Airlines*



en Ukraine) et il est donc nécessaire de faire varier les périodes étudiées et/ou les seuils choisis pour contourner ces événements factuels et révéler des structures plus pérennes.

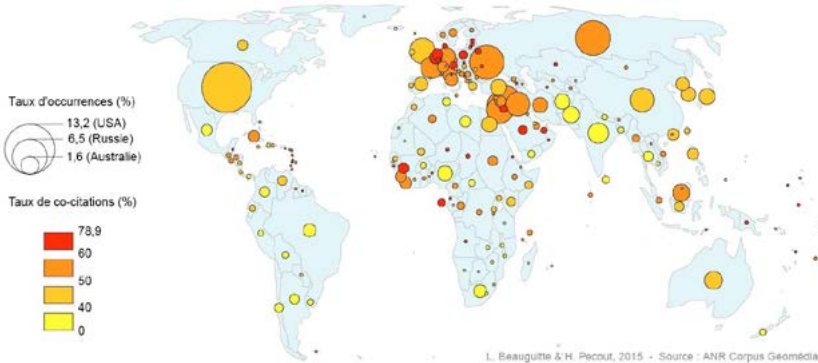
Figure 2. Coprésence systémique dans les items du corpus (taille des sommets proportionnelle au degré)



### Des logiques centre-périphérie ?

Combiner ces deux logiques (occurrences et cooccurrences) permet d'intégrer les données étudiées dans un paradigme de type centre-périphérie (Reynaud, 1981). En effet, les États centraux auront tendance à être très souvent cités et souvent cités seuls : pour le formuler autrement, une actualité interne à un État central est susceptible de devenir une actualité internationale. Inversement, les États périphériques seraient peu cités et rarement cités seuls. Les périphéries intégrées seraient dans une position intermédiaire : régulièrement citées et régulièrement citées seules. Le flou volontaire (très souvent, peu, etc.) des termes est lié à l'hétérogénéité du corpus en termes de débit. La carte de synthèse (figure 3) associant pour l'ensemble du corpus le volume de citations et le pourcentage de cooccurrences révèle ces logiques fonctionnelles.

Figure 3. Volume et cooccurrences des États dans l'ensemble du corpus



La taille des cercles est relative à l'importance d'un État dans un flux RSS, la taille figurée donnant la moyenne obtenue pour l'ensemble des quotidiens du corpus. La couleur est relative à la co-citation : un État en jaune est très souvent cité seul, un État en rouge est très souvent cité avec un ou plusieurs autres dans un item. Si les États-Unis, le Royaume-Uni ou la Chine sont souvent cités et souvent cités seuls, la Russie, l'Ukraine ou la France sont souvent citées mais associées à d'autres États. La situation périphérique de certains États apparaît très nettement, comme par exemple le trio Guinée-Sierra Leone-Liberia touché par l'épidémie d'Ebola, pays peu cités et peu cités seuls. Le cas de l'Ouest européen est intéressant dans la mesure où il est le seul espace pacifié où de fortes occurrences se conjuguent à des taux élevés de co-citations, ce qui pourrait indiquer une intégration régionale reconnue en tant que telle dans les médias et/ou le rôle de la diplomatie européenne dans les tentatives de résolution d'un grand nombre de situations conflictuelles.

### 3. DES CHOIX ÉDITORIAUX RÉGIONAUX ? VOISINAGES ET UNIVERS LEXICAUX

#### De fortes logiques de voisinage

Raisonnement non plus à l'échelle du quotidien mais à l'échelle de l'État est possible dans la mesure où les hiérarchies sont très fortement similaires au niveau national (cf. *supra*). Comparer les occurrences d'acteurs cités dans les quotidiens en fonction de leur localisation permet de mettre en évidence des logiques de voisinage nettes : si la tête du classement varie peu, les États évoqués ensuite sont le plus souvent les États voisins. Les tests du chi-2 effectués en comparant quotidiens australiens et boliviens d'une part, quotidiens français et mexicains d'autre part, indiquent une surreprésentation systématique des États voisins. Cette caractéristique s'explique sans doute par le caractère encore majoritairement national de consommation de l'information : le lectorat d'un quotidien donné s'intéresse le plus souvent à ce qui est susceptible d'impacter sa vie quotidienne et la logique journalistique du « mort-kilomètre » (plus un événement est lointain, plus il doit être tragique pour intéresser) s'applique ici communément. Généraliser ces premiers résultats à l'aide d'outils plus génériques tels des modèles gravitaires serait possible mais l'hétérogénéité du corpus, et sa très inégale couverture spatiale, nous ont fait renoncer à cette piste prometteuse.

#### Des caractérisations lexicales régionalisées ?

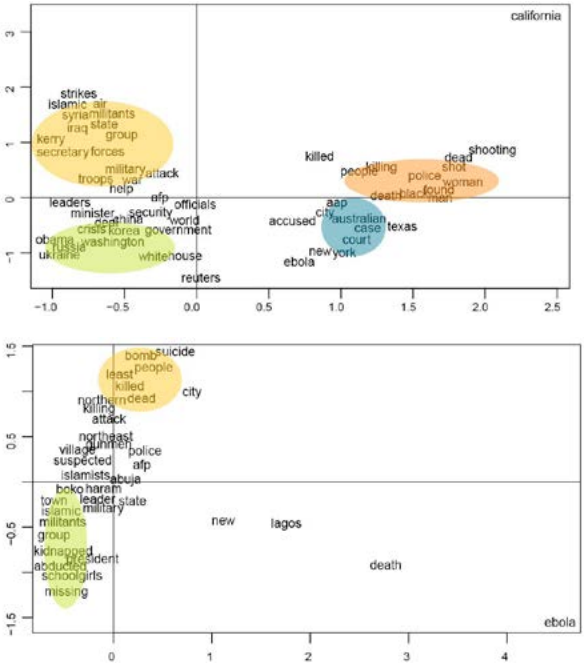
Mener une analyse lexicale comparative sur un corpus multilingue de taille hétérogène (figure 1) pose des problèmes méthodologiques évidents (Giraud et Severo, 2013) et les résultats présentés ici sont plus des pistes et des indicateurs partiels que des éléments permettant de fonder une démonstration rigoureuse. Afin de nuancer certains résultats présentés, nous nous sommes tout d'abord concentrés sur l'acteur étatique le plus souvent cité afin de voir si les termes associés aux États-Unis présentaient des variations fortes selon le quotidien émetteur.

La comparaison des univers lexicaux associés aux États-Unis dans les quotidiens australiens d'une part et boliviens d'autre part montre des éléments communs : le premier axe de l'analyse factorielle des correspondances réalisée sur le tableau lexical entier oppose dans les deux cas des termes liés aux émeutes de Ferguson (*shooting, police, black, muerte, policia*) et les aspects liés à la politique internationale (Kerry, Obama, *Russia*). En ce qui concerne ce dernier aspect, les aspects politiques et militaires sont toujours

différenciés (termes liés aux troupes et aux terrains d'intervention d'un côté, aux acteurs politiques et aux lieux de pouvoir de l'autre). Par contre, les aspects liés à l'immigration sont absents des quotidiens australiens.

Si pour les États centraux de nombreux thèmes sont abordés, on note qu'inversement les États périphériques sont généralement associés à un univers lexical très restreint et ce quelle que soit la localisation du média émetteur. La mise en regard des termes associés par les quotidiens australiens en 2014 aux États-Unis d'une part, au Nigeria d'autre part est éloquent (figure 4) : le Nigeria est associé quasi exclusivement au terrorisme, les nuances concernant le type d'événement (enlèvement, attentat suicide) et sa localisation.

Figure 4. Les États-Unis (haut) et le Nigeria (bas) vus par les quotidiens australiens en 2014



**CONCLUSION**

L'item RSS est un contenu relativement pauvre (quelques centaines de caractères et une poignée de méta-données) mais son analyse raisonnée permet pourtant de mettre en évidence des structures reflétant tant des logiques éditoriales que des logiques de fonctionnement du système-Monde. Les logiques de hiérarchie et de voisinage apparaissent ainsi clairement lorsque l'on centre l'analyse sur l'actualité internationale. Les résultats obtenus restent cependant difficiles à généraliser dans la mesure où les règles de constitution du corpus obéissent plus à des contraintes techniques (volume et régularité du débit) qu'à des choix thématiques ou géographiques. Aussi, ces quelques résultats ne prétendent pas fournir une grille de lecture générique et atemporelle des déterminants

de l'actualité internationale. Le corpus et les outils utilisés (base de données qui devrait être rendue publique à l'issue du projet, logiciel *open-source* d'analyse des données) devraient cependant assurer tant la reproductibilité des résultats que leur souhaitable approfondissement thématique.

## RÉFÉRENCES

- Beauguitte L., 2014, « Les déterminants de l'actualité internationale : synthèse bibliographique », *blog scientifique Corpus Géomédia* [[geomedia.hypotheses.org/71](http://geomedia.hypotheses.org/71) consulté le 06/07/2015].
- Boczkowski P.J., de Santos M., 2007, "When More Media Equals Less News: Patterns of Content Homogenization in Argentina's Leading Print and Online Newspapers", *Political Communication*, 24(2), pp. 167-180.
- Galtung J., Ruge M.H., 1965, "The Structure of Foreign News. The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in Four Norwegian Newspapers", *Journal of Peace Research*, 2(1), pp. 64-91.
- Giraud T., Severo M., 2013, « Le périple d'Edward Snowden. Analyse quali-quantitative d'un évènement médiatique international », *Netcom. Réseaux, communication et territoires*, 27(3/4), pp. 385-410.
- Himmelboim I., Chang T.-K., McCreery S., 2010, "International Network of Foreign News Coverage: Old Global Hierarchies in a New Online World", *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 87(2), pp. 297-314.
- Reynaud A., 1981, *Société, espace et justice : inégalités régionales et justice socio-spatiale*, Paris, PUF.
- Severo M., 2014, « L'information quotidienne face au web 2.0. La stratégie multiplateforme de six quotidiens nationaux français », *Études de communication*, 41(2), pp. 89-102.
- Wu H. D., 2000, "Systemic determinants of international news coverage: a comparison of 38 countries", *Journal of Communication*, 50(2), pp. 110-130.

## LES AUTEUR-E-S

**Laurent Beauguitte**

IDEES  
CNRS  
laurent.beauguitte@univ-rouen.fr

**Marta Severo**

GERiCO  
Université Lille 3  
marta.severo@univ-lille3.fr

**Hugues Pecout**

CIST  
CNRS  
hugues.pecout@gis-cist.fr

# **Cartographier les acteurs d'un territoire : une approche appliquée au patrimoine industriel textile du Nord-Pas-de-Calais**

## **AUTEUR-E-S**

Marie-Aimée BERTHELOT, Marta SEVERO, Éric KERGOSIEN

## **RÉSUMÉ**

La gestion du patrimoine culturel d'un territoire est une tâche complexe qui implique l'engagement de différents types d'acteurs (institutions, associations, entreprises et individus) à toute échelle, du local au régional, du national à l'international. Pour protéger et valoriser les biens dispersés sur le territoire, il est primordial d'avoir une connaissance partagée des objets patrimoniaux. Pour construire une telle connaissance, les acteurs en charge d'un bien se trouvent à devoir échanger différents types de données avec les autres sujets qui conduisent leur action sur le même territoire. Cette communication présente les résultats préliminaires du projet TECTONIQ qui vise à étudier les dispositifs numériques mis en place pour valoriser le patrimoine de l'industrie textile sur le territoire du Nord-Pas-de-Calais. Dans le cadre de ce projet, une méthodologie interdisciplinaire a été développée pour identifier semi-automatiquement les acteurs concernés par ce patrimoine et cartographier les relations qu'ils entretiennent entre eux.

## **MOTS CLÉS**

Patrimoine numérique, industriel textile, cartographie, acteurs, territoire

## **ABSTRACT**

The management of cultural heritage is a complex task that involves the commitment of several types of stakeholders (institutions, associations, enterprises and individuals) at any scale, from local to regional, from national to international. To protect and enhance heritage items scattered in the territory, it is crucial to have a shared understanding of heritage objects. To build such knowledge, the actors in charge of a property have to exchange various types of data with other actors that lead their action on the same territory. This paper presents the preliminary results of TECTONIQ project, led by the GERiiCO laboratory of the University of Lille 3, which aims to study the digital devices used to enhance the industrial textile heritage of Nord-Pas-de-Calais (French region). As part of this project, an interdisciplinary methodology was developed to identify the actors involved and to map their relationships.

## **KEYWORDS**

Digital heritage, Textile industry, Cartography, Stakeholder, Territory

## **INTRODUCTION**

La gestion du patrimoine culturel est une tâche complexe qui implique l'engagement de différents types d'acteurs (institutions, associations, entreprises et individus) à toute échelle, du local au régional, du national à l'international. Pour protéger et valoriser les biens dispersés sur le territoire, il est primordial d'avoir une connaissance partagée des objets patrimoniaux renseignant notamment sur leur état de conservation, leurs conditions d'accès et de propriété, le contexte dans lequel ils sont insérés, etc. Pour construire

une telle base de connaissances, les acteurs en charge d'un bien se trouvent à devoir échanger des données numériques aux formats hétérogènes avec les autres acteurs qui conduisent leur action sur le même territoire. Cette tâche, complexe, pose des questions techniques (Frayse, 2008), mais aussi politiques et sociales (Heinich, 2009).

Cette communication présente les résultats préliminaires du projet de recherche TECTONIQ (Technologies de l'information et de la communication au cœur du territoire numérique<sup>1</sup>). Ce projet vise à étudier les dispositifs numériques mis en place pour valoriser le patrimoine d'un territoire. L'équipe du projet a identifié comme premier objet d'étude le cas du patrimoine numérique de l'industrie textile sur le territoire Nord-Pas-de-Calais (NPDC). Dans l'objectif de construire une connaissance partagée de ce domaine, il est nécessaire de définir précisément ce patrimoine et d'identifier l'ensemble des acteurs qui sont concernés et qui possèdent des données numériques liées à l'objet étudié. Pour ce faire, nous proposons une méthodologie interdisciplinaire permettant tout d'abord de cartographier la distribution des acteurs du point de vue géographique, et ensuite de mettre en avant leurs relations sociales, ainsi que les flux des données échangées.

Dans ce papier, nous définissons dans une première partie l'objet patrimoine de l'industrie textile (PIT) étudié. Dans une deuxième partie, nous détaillons nos choix méthodologiques. La troisième partie synthétise les études des cartographies réalisées, l'ensemble de l'analyse étant disponible en ligne<sup>2</sup>.

## 1. LE PATRIMOINE TEXTILE INDUSTRIEL DE LILLE MÉTROPOLÉ

Définir et formaliser le domaine de notre étude nous permet tout d'abord d'identifier les acteurs concernés afin ensuite de collecter et traiter les données numériques en leur possession. Le patrimoine industriel apparaît tardivement dans les années 1980, faisant suite à l'industrialisation massive au cours des deux derniers siècles des pays de l'hémisphère nord. Le patrimoine industriel comprend les vestiges de la culture industrielle qui sont de valeur historique, sociale, architecturale ou scientifique. Le Comité international pour la conservation du patrimoine industriel (TICCIH) ajoute que ce patrimoine est aussi intellectuel (savoir-faire, souvenirs, vécu, imaginaire de l'entreprise). Le textile est un des champs du patrimoine industriel au même titre que d'autres activités industrielles telles la métallurgie, la chimie, la papeterie, l'agroalimentaire, les matériaux de construction, l'électricité ou l'électronique. Laurent Marty (1984), historien, précise que « le textile a produit des fils, des tissus, des usines, des maisons et des quartiers, mais surtout au centre de tout cela des hommes, avec leur travail, leurs loisirs, leur vie quotidienne ». Le patrimoine de l'industrie textile (PIT) est défini dans ce projet comme un champ du patrimoine industriel regroupant les biens matériels (bâtiments, machines, équipements, ateliers, usines, sites de traitements et de raffinage, magasins, centres de productions ainsi que des activités sociales en rapport avec l'industrie textile) et immatériels (souvenirs, événements, fêtes, image collective, production intellectuelle transmise par le savoir-faire).

---

1 TECTONIQ [[tectoniq.meshs.fr](http://tectoniq.meshs.fr)] : projet porté par le laboratoire GERiICO de l'Université Lille 3 (projet PEPS pluridisciplinaire, financement CNRS-Réseau national des MSH coordonné par la MESHS de Lille).

2 [www.ekergosien.net/tectoniq](http://www.ekergosien.net/tectoniq)

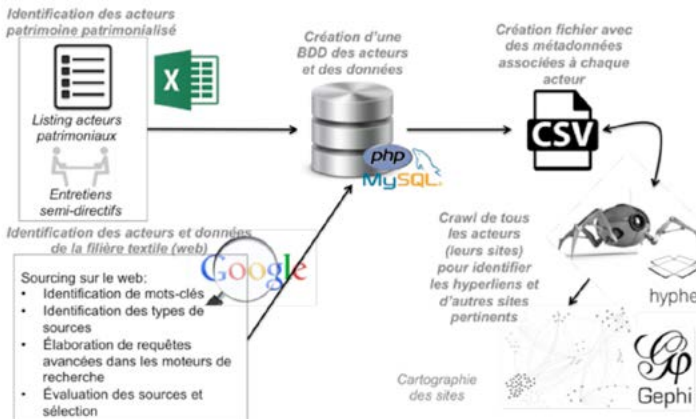
Sur la base de cette définition délimitant notre champ d'étude, nous avons identifié 22 acteurs de différents types (musées, bibliothèques, organismes de recherche, services déconcentrés de l'État, de la région, associations) ayant trait au patrimoine de l'industrie textile sur le territoire du NPDC. Les principaux acteurs sur ce territoire disposant de données relatives à l'industrie textile sont l'IRHIS, la Piscine de Roubaix, la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC), le Service Inventaire de la région, le musée la Manufacture de Roubaix et les Archives nationales du monde du travail.

## 2. MÉTHODOLOGIE

Les difficultés dans la construction d'une base de connaissances relative au patrimoine culturel d'un territoire sont la dispersion et l'hétérogénéité des données numériques contrôlées par les acteurs de manière plus au moins organisée. Par exemple dans le cas du PIT, nous avons pu identifier des bases organisées comme celles du service de l'inventaire ou la base de données d'images Europe du nord-est gérée par l'Institut de recherches historiques du Septentrion (IRHIS). D'autres sont plus difficilement accessibles comme les documents des archives du travail qui, en partie, ne sont pas encore catalogués, ou les données de la DRAC ou de l'INA (Institut national de l'audiovisuel) qui posent des problèmes d'accès liés aux droits d'auteurs.

Dans l'objectif de produire à terme notre base de connaissances, notre méthodologie présentée figure 1 s'initie par une veille approfondie afin d'identifier les acteurs et données pertinents en local tout d'abord puis à l'échelle nationale ensuite. Dans une deuxième phase, les informations récoltées à travers la veille ont été représentées avec une technique de représentation cartographique développée de façon *ad hoc*.

Figure 1. Workflow du projet



### La veille

Dans la phase de veille, nous nous sommes servis des techniques de *sourcing* existantes. Dans un premier temps nous avons délimité le périmètre géographique de notre recherche au territoire français. Nous avons ensuite cherché à identifier les mots clés

utiles à notre requête grâce aux outils de suggestion de mots clés *Ubersuggest*<sup>3</sup> et *Google AdWords*<sup>4</sup>. Ces mots clés nous ont permis d'identifier les sources pertinentes sur le web : sites institutionnels, publications scientifiques, revues, presse en ligne, salons, conférences, études/rapports, blogs, réseaux sociaux, listes ou forums de discussions, portails documentaires et bases de données en ligne. L'ensemble des sources pertinentes trouvées a été intégré au fur et à mesure dans une base de données relationnelle.

### **La représentation des données et des acteurs**

Le choix de la cartographie comme moyen de représentation peut s'avérer très fructueux dans le domaine des sciences de l'information, tant sur le dynamisme du réseau d'acteurs que sur le partage des moyens d'information. C'est pourquoi nous avons choisi cette technique pour identifier les acteurs du PIT et les liens existant entre ces acteurs. Nous proposons de combiner trois techniques cartographiques : (1) une cartographie des flux informationnels au niveau local réalisée à partir des informations récoltées *via* des entretiens semi-directifs avec les acteurs principaux ; (2) une cartographie des réseaux entre les acteurs au niveau national réalisée à travers une cartographie du web *via Navicrawler*<sup>5</sup> et *Hyphe*<sup>6</sup> ; et (3) une cartographie géographique de la distribution des acteurs au niveau national (Smith *et al.*, 2007). Ce qui rend intéressant ce choix de techniques provenant de différentes disciplines est la possibilité d'obtenir une vision stéréoscopique de l'objet d'étude en combinant une représentation globale du domaine PIT en France avec une vision locale du terrain d'étude.

En suivant cette procédure, nous avons défini un réseau de 169 acteurs. L'analyse du réseau obtenu est réalisée en nous appuyant d'abord sur les cartographies obtenues *via* l'outil de visualisation de graphe *Gephi*<sup>7</sup>, complétées ensuite par une analyse spatiale réalisée *via* un démonstrateur développé en nous appuyant sur *Google Maps*<sup>8</sup>.

## **3. RÉSULTATS**

### **Des acteurs en réseaux : les flux d'informations et de données**

La carte ci-dessous (figure 2) présente une cartographie issue de neuf entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs du territoire NPDC. Des structures de type différent ont été interrogées.

Les acteurs interrogés sont représentés en bleus sur le graphe. La diversité des neuf acteurs interrogés reflète celle de l'ensemble des acteurs disposant de PIT dans notre corpus. Les liens entre les acteurs représentent des liens d'échange, de partenariat de travail mais aussi d'utilisation de données entre ces acteurs. La taille d'un nœud (acteur) est proportionnelle au nombre de liens entrants et de liens sortants. Par exemple sur la carte, l'IRHIS est le plus gros nœud avec 17 liens entrants et sortants (15 sortants et 2 entrants).

---

3 [ubersuggest.org](http://ubersuggest.org)

4 [www.google.fr/adwords](http://www.google.fr/adwords)

5 [webatlas.fr/wp/navicrawler](http://webatlas.fr/wp/navicrawler)

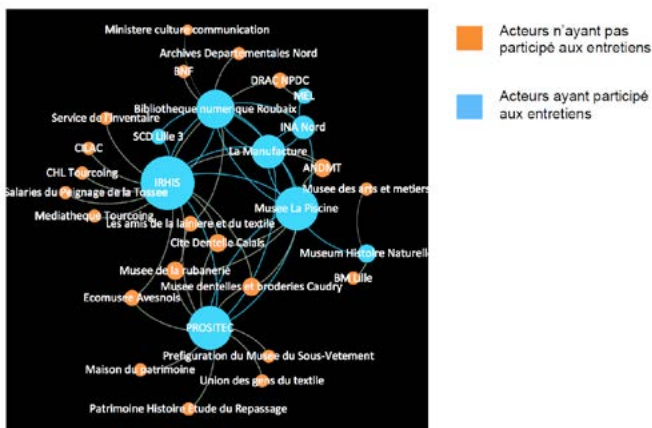
6 [tools.medialab.sciences-po.fr](http://tools.medialab.sciences-po.fr)

7 [gephi.github.io](http://gephi.github.io)

8 [www.google.fr/maps](http://www.google.fr/maps)



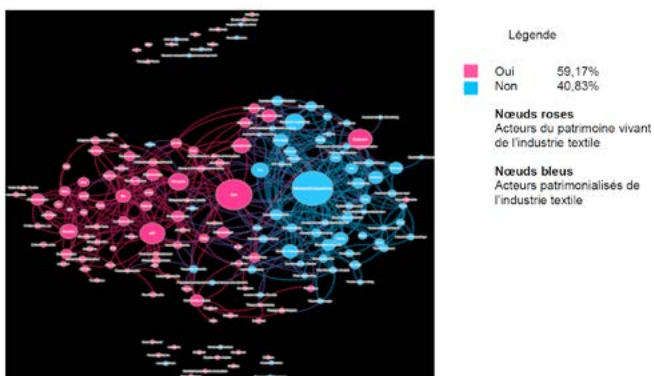
Figure 2. Cartographie des flux informationnels entre les acteurs du PIT du Nord-Pas-de-Calais



### Cartographier les acteurs sur le web

Dans une seconde étape, la cartographie du web a permis de représenter les acteurs du PIT du NPDC dans un contexte national. Le corpus de 169 sites web (acteurs), identifié via le processus de veille, a été organisé en catégories selon les critères suivants : type de patrimoine (patrimonialisé ou vivant), rayonnement géographique, statuts et localisation. Nous avons analysé la distribution de ces catégories à travers des représentations sous forme de graphe par *Gephi*. Nous en présentons un premier bilan succinct ici. Tout d'abord, nous avons réalisé une première cartographie des 169 acteurs en les classant par type (figure 3).

Figure 3. Cartographie du web du réseau d'acteurs du PIT (patrimoine patrimonialisé en rouge et patrimoine vivant en bleu). Graphe réalisé avec *Gephi*, algorithme force-atlas 2



Les acteurs du patrimoine patrimonialisé (en bleu) représentent 40,83 % du corpus et les acteurs du patrimoine vivant 59,17 % (en rouge). La taille des nœuds est proportionnelle à l'*in-degree* (degré entrant), soit le nombre de liens pointant vers un site web.

L'*in-degree* peut donc être considéré comme un indice de l'autorité sur le web (Severo et Venturini, 2015). Seuls quelques acteurs font le « pont » entre les deux ensembles (Chambre de commerce et d'industrie – CCI, Union de l'industrie textile – UIT, *La Voix du Nord*). Certains acteurs isolés ne sont cités par aucun autre acteur du corpus. Ce sont principalement des acteurs isolés de la filière textile isolés ayant un site vitrine à vocation commerciale uniquement, ou encore des sites de type blog créés par des particuliers avec un rayonnement très local (sur une commune).

### Passer du web à l'ancrage territoriale

Dans une troisième étape nous avons considéré la distribution géographique des acteurs. Parmi les 169 acteurs étudiés, 29 % ont un rayonnement international, 30,7 % un rayonnement national et 40,3 % un rayonnement régional. La figure 4 met en avant les acteurs présents sur le territoire français. Bien que le point de départ de l'étude soit la région NPDC avec 37,76 % des acteurs du réseau, deux autres pôles régionaux ressortent : Rhône-Alpes (23,47 %) et Alsace-Lorraine (9,18 %). Cela s'explique par l'identité industrielle textile forte dans le passé de ces régions. L'Île-de-France ressort également, du fait de la présence de nombreux sièges sociaux d'entreprises et d'institutions. Les territoires du NPDC et de Rhône-Alpes ont un nombre quasiment similaire d'acteurs du patrimoine patrimonialisé et d'acteurs du patrimoine vivant, alors que l'Alsace-Lorraine est représentée principalement par des acteurs du patrimoine vivant.

Figure 4. Localisation des acteurs présents sur le territoire français (métropole)



### CONCLUSION

Dans le cadre du projet TECTONIQ visant à construire une base de connaissances relative au patrimoine industriel textile à partir de sources de données numériques volumineuses et hétérogènes, nous présentons dans cette communication une méthodologie semi-automatique pour l'identification et la cartographie des acteurs (et sources de données numériques disponibles) relatifs au patrimoine de l'industrie textile, le territoire d'étude étant le Nord-Pas-de-Calais. Nous présentons les résultats de l'analyse sous trois formes : (1) une cartographie des flux informationnels au niveau local réalisée à partir des informations récoltées *via* des entretiens semi-directifs avec les acteurs principaux ; (2) une cartographie des réseaux entre les acteurs au niveau national réalisée à travers une cartographie du web *via Navicrawler* et *Hyphe* ; et (3) une cartographie géographique de la distribution des acteurs au niveau national. L'ensemble de l'étude est

disponible sur le portail du projet. En perspectives à ces travaux, nous travaillons actuellement à la collecte des données numériques présentes chez les différents acteurs interrogés, et nous prévoyons à court terme de mettre en place les approches proposées par les différentes équipes en informatique membres du projet pour l'extraction semi-automatique de descripteurs patrimoniaux (lieux, objets, bâtis, thèmes et entités temporelles).

## RÉFÉRENCES

- Frayse P., 2008, « Effets du système d'information sur l'évolution de la notion de patrimoine », in Volant C. (dir.), 2008, *L'information dans les organisations : dynamique et complexité*, Tours, PUF, 303-314.
- Heinich N., 2009, *La fabrique du patrimoine. De la cathédrale à la petite cuillère*, collection « Ethnologie de la France », Paris, éd. de la MSH.
- Marty L., 1984, *Vies de travail et patrimoine humain*, catalogue de l'exposition « Textile du Nord : culture et industrie », Paris, Centre Georges Pompidou.
- Severo M., Venturini T., 2015, "Intangible cultural heritage webs: Comparing national networks with digital methods", *New Media & Society* [onlinefirst 14/01/2015].
- Smith B., Silva T., Khumar A., 2007, *Proceedings du 15<sup>e</sup> colloque européen de géographie théorique et quantitative ECTQG*, Montreux, Suisse, Presses de l'Université de Lausanne, septembre 2007.

## LES AUTEUR-E-S

**Marie-Aimée Berthelot**

GERiiCO

Université Lille 3

marie-aimée.descoins@etu.

univ-lille3.fr

**Marta Severo**

GERiiCO

Université Lille 3

marta.severo@univ-lille3.fr

**Éric Kergosien**

GERiiCO

Université Lille 3

eric.kergosien@univ-lille3.fr

# Le Geopark beaujolais : émergence d'un nouvel objet dans la recomposition territoriale

## AUTEUR-E-S

Charlotte BESOMBES, Clément CAZÉ

## RÉSUMÉ

Cet article, issu de la réflexion d'un travail de recherche-action initié en 2014 et d'une démarche-projet active et suivie depuis 2012, propose un point de vue et une analyse des processus de territorialisation dans le cadre de la genèse d'un nouvel objet territorial, le Geopark en Beaujolais. À la fois label et projet d'aménagement sur l'ensemble d'un territoire, cette nouvelle forme territoriale naît dans un contexte de recomposition territoriale, dans laquelle le Pays Beaujolais est bouleversé, notamment par la création de la métropole du Grand Lyon. L'objet territorial qu'est Geopark émane véritablement d'une demande des acteurs du territoire, qu'ils soient institutionnels, associatifs ou privés. Cette nouvelle forme hybride, entre conservation des patrimoines naturels et développement local, réinterroge les rapports entre espace rural et métropole.

## MOTS CLÉS

Objet territorial, Geopark, Pays Beaujolais, métropolisation, acteurs

## ABSTRACT

This communication, based on reflexions on a work in research-action since 2014 and on an active territorial project since 2012, provides a point of view and an analysis of territorialisation processes within the frame of a new territorial object: the aspiring Geopark Beaujolais. Both a label and a territorial-planning project, this new territorial form was born in a context of territorial reorganization, within which the Pays Beaujolais is being changed, particularly by the creation of Lyons' metropolis. The territorial object "Geopark" proceeds from the demand of territorial stakeholders, from institutions to associations and the private sphere. This new hybrid form, between conservation of natural heritage and local development, questions again the links between rural space and metropolis.

## KEYWORDS

Territorial object, Geopark, Pays Beaujolais, Metropolisation, Actors

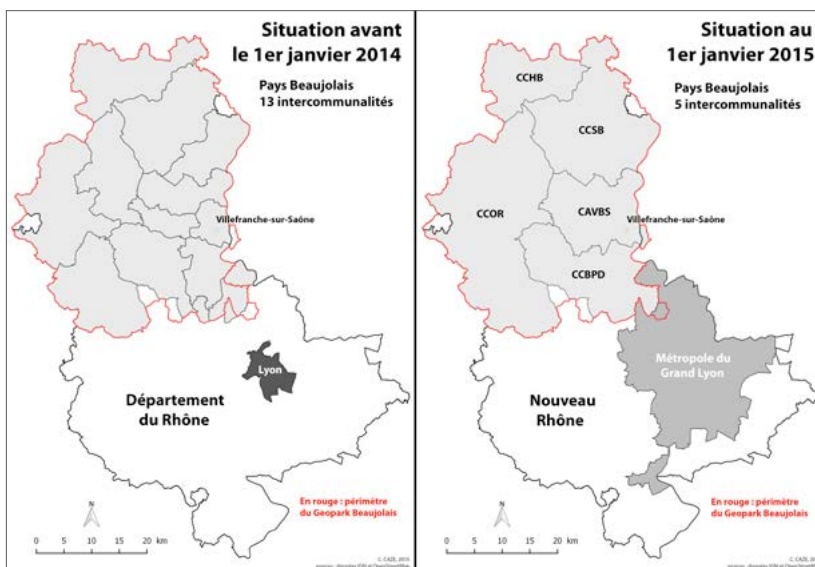
## INTRODUCTION

Le Pays Beaujolais, situé à quelques dizaines de kilomètres au nord-ouest de l'agglomération lyonnaise, est un territoire rural à forte densité de population, principalement réputé et connu pour sa production viticole. Aujourd'hui bouleversé par les recompositions territoriales, c'est un territoire où l'urbanisation progresse sous l'influence de la métropole du fait de son attractivité pour les cadres et les professions intermédiaires, et d'où de plus en plus d'actifs effectuent des déplacements domicile-travail en direction de Lyon. De plus, les restructurations industrielles à l'œuvre fragilisent l'économie locale, et la viticulture reste l'orientation principale des exploitations agricoles. Même s'il n'est pas considéré comme un territoire « hyper-rural » isolé, le Pays Beaujolais est considéré comme le principal espace majoritairement agricole du département du Rhône.

Le Beaujolais est constitué en Pays (au sens de la loi LOADDT<sup>1</sup>) depuis 2010, mais la recomposition territoriale a modifié son profil en diminuant le nombre d'intercommunalités de 13 à 5 au 1er janvier 2014. Au même moment, la métropole de Lyon est instituée suite à la loi MAPAM<sup>2</sup>, et 59 communes en font désormais partie grâce à la fusion du conseil général et de la communauté urbaine de Lyon. Le reste du territoire départemental devient alors le « Nouveau Rhône ».

Le Pays Beaujolais a une image et une représentation particulières, bien que ce territoire ne soit pas uniquement agricole et rural. Aujourd'hui, il voisine avec un nouvel objet territorial, la métropole de Lyon.

Figure 1. Évolution de l'organisation territoriale du Pays Beaujolais en marge de la création de la métropole de Lyon



Quels sont les rapports entre ces deux territoires que tout oppose ? La réaction du Pays Beaujolais face à la métropolisation est-elle une confrontation, une résistance, une volonté d'intégration ? De quelle manière cette nouvelle interaction est-elle vécue par les territoires ?

Dans cet article, et au vu de l'émergence en 2012 d'une candidature du Pays Beaujolais au label international Geopark pour la protection et la valorisation des patrimoines géologiques, compris comme sous-ensemble des patrimoines naturels depuis la Convention de 1972 de l'UNESCO, nous émettons l'hypothèse que le projet Geopark émerge dans

1 Le statut de « pays » a été créé en 1995 par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite Loi Pasqua du 4 février 1995, renforcé par la LOADDT (loi n° 99-533, dite Loi Voynet) du 25 juin 1999.

2 Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

le contexte particulier de la recomposition territoriale et de la métropolisation : face à une nouvelle forme territoriale, les acteurs du Pays sont en demande d'un nouvel objet territorial pour se distinguer. L'objet territorial qu'est Geopark, cette nouvelle forme hybride entre conservation des patrimoines naturels et développement local, réinterroge les rapports entre espace rural et métropole.

## **1. LE GEOPARK BEAUJOLAIS, UN NOUVEL OBJET TERRITORIAL AU SERVICE DE LA DIFFÉRENCIATION**

### **Un « projet de territoire »**

L'idée de créer un Geopark dans le Beaujolais est apparue comme un choix politique fort pour participer à la mise en place d'un véritable projet de territoire fédérateur à l'échelle du Pays. Ce processus de territorialisation est important pour le Pays en vue de son développement socio-économique en marge de la création de la métropole de Lyon.

C'est au milieu des années 1980 qu'émergent les premières formes de considération du patrimoine géologique, après le texte de la Convention du patrimoine mondial de 1972 de l'UNESCO, qui réunit pour la première fois dans un même document les notions de protection des biens culturels et des biens naturels, et esquisse l'importance du lien entre l'Homme et son environnement. En 1991, la rédaction de la Déclaration internationale des droits de la mémoire de la terre est adoptée à l'issue des premières rencontres internationales du patrimoine géologique à Digne-les-Bains, le 13 juin 1991, et vient fixer le cadre des politiques à venir. Devant l'intérêt grandissant porté à ces problématiques de conservation du patrimoine géologique, quatre territoires européens (la réserve géologique de Haute Provence, la forêt pétrifiée de Lesbos en Grèce, la zone du Maestrazgo en Espagne et le secteur du Vulkaneifel en Allemagne) se sont regroupés pour fonder en 1998 le concept de « geopark ». Deux ans plus tard, le label territorial passe sous l'égide de l'UNESCO et le réseau européen des geoparks est créé. Le réseau croît rapidement et prend de plus en plus d'importance en devenant mondial à partir de 2004. Aujourd'hui, il existe 120 geoparks dans le monde dont 64 en Europe, répartis dans 33 pays.

La labellisation Geopark est attribuée à un territoire bien identifié qui présente des attraits géologiques, et œuvre pour la protection et la valorisation de son patrimoine géologique. Des connexions sont bien souvent possibles avec les patrimoines naturels et culturels de ce territoire. Pour faire partie du réseau, un espace candidat doit également démontrer qu'il contribue au développement économique local. Le projet de création d'un geopark permet de définir un territoire cohérent à dominante géologique et de par cette spécificité il participe au développement de politiques économiques basées sur une idée de développement durable (Martini, 2010). Pour les territoires situés en milieux ruraux, les geoparks « sont perçus par les acteurs comme un moyen d'insuffler de nouvelles dynamiques de développement socio-économiques » (Duval et Gauchon, 2010). C'est notamment le cas pour les territoires situés en marge, ici en marge de la métropole dans le contexte actuel de mise en concurrence des territoires.

### **En quête de territoire : le geopark, une demande à plusieurs niveaux**

Cet article prend place dans la recherche-action conduite depuis le milieu de l'année 2014 dans le cadre d'une thèse CIFRE. Les hypothèses et les premiers résultats sont donc basés sur un travail de terrain et d'observation en tant que chargée de projet,

mais également sur une première série d'entretiens. L'accompagnement des porteurs de projets d'aménagement et une connaissance fine du terrain permet de dégager des tendances autour de la genèse de la démarche geopark sur le territoire particulier du Beaujolais.

La démarche Geopark émerge donc dans un contexte particulier, mais un de ses intérêts est qu'elle émane du collectif et qu'elle semble être appropriée sur le terrain à trois niveaux différents : les dynamiques collectives, la volonté publique et les dynamiques individuelles. Ainsi, ce qui semble constituer l'objet « label Geopark » en objet territorial, c'est le désir, la volonté commune autour de cette démarche. L'espace de la démarche devient commun par la gouvernance nouvelle de projet qui est mise en place par le syndicat mixte du Beaujolais, une gouvernance participative et partenariale : chacun s'approprie la démarche, y travaille. Mais l'objet Geopark devient, avec sa prise en compte institutionnelle, un objet public : il prend alors place dans l'espace de l'impropriété mutuelle et devient familier aux acteurs par les usages qu'ils peuvent en faire. Cette volonté commune, passée dans la sphère publique, est avant tout un désir de redéfinition de l'identité territoriale (Di Méo, 2004 ; Aldhuy, 2008). Sentiment individuel au départ, cette identité change d'échelle avec la prise en compte politique et le portage institutionnel (Debarbieux, 1995 ; 2006). Même si les liens entre les dimensions personnelles et collectives de l'identité demeurent confus, c'est *a minima* une représentation partagée de l'identité qui se construit (Bonnemaison et Cambrézy, 1996).

Face aux recompositions territoriales et à la montée en puissance des territoires voisins, le lancement d'un projet de territoire transversal comme la démarche Geopark peut permettre d'offrir au territoire une nouvelle trajectoire, qui cherche à s'inscrire de manière originale à la fois dans l'espace et dans le temps.

On peut ainsi observer une certaine typologie des rapports entre les objets territoriaux. Le premier rapport serait un rapport de confrontation : face à la dynamique de construction de l'échelon métropolitain, le discours des élus du Pays était, avant l'institution de la métropole dans l'antagonisme et la mise en tension, avec une volonté de lutter contre l'expansion urbaine. Aujourd'hui, comme la métropole est constituée et existe *de facto*, de nouveaux rapports se dessinent dans le discours des élus comme celui de la composition, par la mise en cohérence d'une offre touristique avec la métropole par exemple, ou des rapports de partenariats en cours de réflexion.

## **2. LE GEOPARK, UNE DEMANDE DU TERRITOIRE DE « FAIRE TERRITOIRE »**

La construction de la démarche se fait en interne, tout d'abord parce qu'avant la mobilisation des institutions et de l'action publique, il s'agit d'une demande émanant du territoire. En effet, localement, les acteurs du territoire se sont engagés dans la prise en compte des paysages avec l'adhésion à la Charte internationale de Fontevraud du Pays des Brouilly et la volonté de valorisation de l'identité patrimoniale d'un territoire en perte d'image. Cette charte, animée par l'Institut français de la Vigne et du Vin depuis 2008, a été élaborée sous l'impulsion de l'Interprofession interLoire et de la Mission du Val-de-Loire à la suite de l'inscription sur la liste du patrimoine mondial par l'UNESCO de la région Val-de-Loire en 2000 et du colloque international de Fontevraud « Paysages de vignes et de vins » qui s'est tenu en juillet 2003. Cette charte vise à la connaissance, la préservation et la valorisation des paysages viticoles et reconnaît la mise en place d'une

démarche volontaire et concertée à l'échelle d'un territoire identifié à un vignoble. C'est lors de cette labellisation que les acteurs « entendent parler » de geopark et se mobilisent en faisant intervenir un geopark déjà institué, celui du Massif des Bauges lors d'une réunion d'information à laquelle des élus sont conviés.

Les connaissances et les représentations de ce territoire particulier sont mobilisées pour construire, ou plutôt révéler, le nouveau territoire qu'est le Geopark Beaujolais.

Le projet peut ainsi jouer un rôle d'actant (Musso, 2003 ; Latour, 2005), de déclencheur de nouvelles interactions, et faire agir le territoire comme réseau constitué. C'est également une opportunité pour la création de nouvelles alliances entre les acteurs, à tous les niveaux de la demande : entre les institutions, entre les groupes et entre les individus. Ainsi, la gouvernance du projet est en perpétuelle évolution : si le projet reste porté par le Pays, de nombreuses dynamiques individuelles ou collectives s'allient aux élus locaux pour orienter, développer ou freiner les actions que propose cette nouvelle forme territoriale.

C'est notamment grâce à un travail de diagnostic approfondi des géosites, mené au printemps 2015, que ces différents processus ont pu être mis en lumière. La rencontre des gestionnaires et porteurs de projets sur le terrain a permis d'affiner les connaissances des sites et d'écouter les idées et besoins des acteurs locaux. Un accompagnement technique pris en charge par le syndicat mixte du Beaujolais est dorénavant mis en place pour suivre l'évolution des divers projets d'aménagement et de valorisation de géosites.

De nouvelles propositions émanent alors, mais on observe également un renouvellement de l'action publique. Certains acteurs, qui n'étaient pas impliqués dans le projet dès son origine, s'en servent aujourd'hui comme outil de développement. À Bagnols, petite commune d'environ 650 habitants, la nouvelle forme proposée par Geopark devient une opportunité de développement : autour de la thématique des géo-patrimoines (tailleurs de pierre, héritage de la pierre dorée, etc.), la nouvelle équipe municipale a mis en place un projet d'aménagement du centre-bourg et de ses espaces publics. Il est intéressant dans cet exemple, de voir que la thématique géologique, même si elle suscite un intérêt, n'est qu'un prétexte au développement du village. Par le jeu des dynamiques de patrimonialisation, ce prétexte devient également le marqueur d'une réelle appropriation de la démarche Geopark par les acteurs publics locaux.

Un des objectifs initiaux pressentis dans la création du Geopark Beaujolais est de se démarquer du pôle métropolitain, par un processus de différenciation. Cette nouvelle approche se fait par l'introduction de la thématique du patrimoine géologique au sein de cette nouvelle action de développement territorial.

La métropolisation est généralement perçue par les élus comme un processus de sélection, par le biais duquel certaines communes ou territoires sont « sélectionnés » pour être intégrés à la métropole. Dès lors, la volonté de se différencier pour les territoires non sélectionnés apparaît comme étant une réaction face à ce qui est souvent vécu comme un échec. En effet, pour des territoires ruraux périurbains tels que le Beaujolais, le fait de participer à la mise en place d'une nouvelle métropole peut s'apparenter à une réussite, une chance de faire partie d'une dynamique territoriale forte. Dès lors, le projet



de Geopark en Beaujolais peut être assimilé à une réaction face à la non-intégration dans la métropole, une réelle façon de se différencier et de se doter d'un objet territorial d'un genre nouveau. En soutenant la démarche, le Pays adopte une nouvelle façon de promouvoir son territoire. En effet, à la volonté de garder et de protéger la haute qualité de ses paysages, s'ajoute l'envie de proposer au visiteur une découverte de la richesse et de la diversité des espaces naturels. Le tout, au travers de la valorisation de la géologie (et du patrimoine associé), participant ainsi à des processus de développement local aux retombées touristiques et économiques futures.

Enfin, on peut alors se demander si le projet de Geopark comme nouvelle forme territoriale aurait émergé sans la métropolisation ? Sans la demande collective qui s'est mise en place au sein du Pays Beaujolais, ce projet ne serait-il donc pas qu'une simple réaction pour contrer la création du pôle métropolitain ?

## RÉFÉRENCES

- Aldhuy J., 2008, « Au-delà du territoire, la territorialité ? », *Géodoc*, pp. 35-42.
- Bonnemaison J., Cambrézy L., 1996, « Le lien territorial : entre frontière et identité », *Géographie et culture*, n° 20, pp. 7-18.
- Debarbieux B., 1995, « Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique », *L'Espace géographique*, n° 2, pp. 97-112.
- Debarbieux B., 2006, « Prendre position : réflexions sur les ressources et les limites de la notion d'identité en géographie », *L'Espace géographique*, n° 4, pp. 340-354.
- Di Méo G., 2008, « Le rapport identité/espace, éléments conceptuels et épistémologiques », in Grandjean P. (dir.), *Construction identitaire et espace*, Paris, L'Harmattan, 19-37.
- Duval M., Gauchon C., 2010, « Tourisme, géosciences et enjeux de territoire », *Téoros*, 29(2), pp. 3-14.
- Latour B., 2005, *Rassembling the social: an introduction to Actor-Network Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Martini G., 2010, « Les Géoparcs, pour une évolution de concept de territoire », *Géologie de la France*, n° 1, pp. 35-40.
- Musso P., 2003, *Critique des réseaux*, Paris, PUF.

## LES AUTEUR-E-S

**Charlotte Besombes**  
PACTE-Territoires  
Syndicat mixte du Beaujolais  
Université Grenoble Alpes  
cbesombes@pays-beaujolais.com

**Clément Cazé**  
Syndicat mixte du Beaujolais  
caze.clement@gmail.com

# Regards croisés d'acteurs gérontologiques territorialisés sur la loi Hôpital patients santé et territoires (HPST)

## AUTEUR

Mickaël BLANCHET

## RÉSUMÉ

Issues de la loi relative à l'hôpital, aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) du 21 juillet 2009, les agences régionales de santé (ARS) ont pour mission d'assurer, au niveau régional, un pilotage unifié du système de santé. L'objectif de cette agence est de renforcer l'efficacité du système de santé et de développer une approche globale et cohérente du parcours de soins. Cette mise en place questionne les équilibres territoriaux et sectoriels qui prévalaient jusque-là. Deux années après la mise en place des ARS, des investigations gérontologiques et géographiques dans trois régions françaises (projet Mapéru) ont pu appréhender les changements et résistances à l'œuvre provoqués par leur création. Il ressort de l'observation des actions des ARS et des entretiens menés auprès d'acteurs gérontologiques institutionnels (ARS, conseils généraux) une régionalisation des politiques de santé et un développement des politiques gérontologiques sous un registre économique. Dans ce jeu, le territoire se révèle être davantage un outil politique et économique qu'un espace où se formulent des réponses collectives entre institutions, professionnels et usagers.

## MOTS CLÉS

Territoire, santé, État, territorialisation, efficacité

## ABSTRACT

The Regional Agency for Health (ARS) related to the Hospital, Patient, Health and Territories (HPST) Law of 21st of July 2009 are commissioned to, at a regional scale, unify health policies on territories, to strengthen the health system efficiency and to develop a global approach of care. Two years after their creation, the Mapéru project came to observe in three French regions (Bretagne, Pays-de-la-Loire and Rhône-Alpes) the adjustments and the resilience of the gerontological dimension related to this law. According to interviews led with institutional and professional actors, the HPST Law encouraged economic norms where territories are used as political and economical supports rather than local spaces where collective solutions are drawn up between institutions, professionals and users.

## KEYWORDS

Territory, Health, State, Territorialisation, Efficiency

## INTRODUCTION

Publiée au *Journal officiel* du 22 juillet 2009, la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires comprend quatre titres consacrés respectivement à la modernisation des établissements de santé, à l'accès aux soins, aux mesures de santé publique et à la prévention et, enfin, à l'organisation territoriale du système de santé. Les agences régionales de

santé (ARS) sont chargées de coordonner régionalement l'ensemble de ces quatre axes d'action.

Seulement, la fusion des activités médico-sociales et des activités sanitaires au sein des ARS bouscule les équilibres entre ces mêmes secteurs qui prévalaient jusqu'en 2011.

– Tout d'abord, sur le plan sectoriel, la loi a organisé la fusion des anciennes agences régionales d'hospitalisation et des anciennes directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales. Cette fusion laisse craindre pour les fonctionnaires de ces institutions et les professionnels médico-sociaux une concentration des moyens et des politiques sur l'hôpital et un gel des anciennes sectorisations.

– Dans le même temps, la contractualisation est l'outil choisi pour faire ce lien : la loi HPST généralise le mécanisme contractuel à l'ensemble des acteurs, du haut en bas de la chaîne de responsabilité. De ce fait, l'État rédige un contrat d'objectifs et de moyens avec chaque agence régionale de santé, qui conclut à son tour un contrat d'objectifs et de moyens avec chaque établissement de santé, mais aussi avec tout opérateur local. Or, qui dit contractualisation dit capacité à contractualiser, donc capacité à s'engager. La loi HPST a donc renforcé les pouvoirs des opérateurs selon des objectifs financiers.

– Sur le versant de l'offre, la création des ARS s'accompagne d'une méthodologie concurrentielle d'appel à projets. Cette concurrence est organisée par les ARS et s'inspire largement des méthodologies des marchés publics. Les ARS s'appuient sur le marché pour réguler l'offre sur le territoire à partir de Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), dans lesquels l'accent est mis sur l'adaptation aux besoins sanitaires des individus et sur l'efficacité économique.

– Enfin, au niveau exécutif, des questions demeurent sur la gouvernance (Tabuteau, 2010) régionale et locale. L'alignement gestionnaire de l'État et des directions hospitalières (Pierru, 2012) ainsi que le passage d'une politique de co-construction avec les collectivités locales à une logique de contractualisation interrogent sur les rapports avec les professionnels et les collectivités locales.

Les fondements de loi HPST sont largement critiqués (Eynaud, 2009) : le laisser-faire en matière de programmation, les objectifs économiques, l'hospitalo-centrisme ainsi que le rôle de faire-valoir des collectivités territoriales en matière de gouvernance refroidissent une partie conséquente des professionnels sanitaires et médico-sociaux. Plus largement, cette réforme s'inscrit dans l'évolution, plus large, des modes de gestion économiques de l'action publique depuis une trentaine d'années en France (Rosanvallon, 1995). Dans cette dynamique, le territoire représente de plus en plus un support d'action destiné à accompagner des populations spécifiques mal prises en compte dans les formes d'intervention antérieures, et ce, sous un modèle contractualiste. Témoin de ce mouvement, l'objectif de cette communication est d'observer, à partir de la notion de territorialisation et sous un angle gérontologique, les changements et résistances à l'œuvre dans le domaine des politiques de la vieillesse provoqués par la loi Hôpital patients santé et territoires (HPST) et la création des ARS. La territorialisation désigne ici le processus complexe d'interaction entre des politiques publiques qui s'adaptent aux spécificités territoriales (démographiques, géographiques, organisationnelles) et le milieu géographique déjà marqué par des inégalités, des pratiques et des héritages distinctifs (Séchet

et Fleuret, 2006 ; Curtis et Riva, 2010)<sup>1</sup>. Il découle de cette posture théorique plusieurs interrogations. La première porte sur le degré de prise en compte du territoire comme construit social historique auquel concourent les politiques publiques. La seconde porte sur les conséquences, tant au niveau de l'action que des représentations, du repositionnement de l'État dans le domaine gérontologique. Ainsi, comment les nouvelles compétences gérontologiques et médico-sociales de l'État sont-elles appréhendées et utilisées par les agences régionales de santé ? Comment ces nouvelles marges de manœuvre territoriales sont-elles utilisées et perçues par les acteurs gérontologiques, départements et professionnels locaux en tête ?

## 1. MÉTHODOLOGIE

Pour répondre à ces interrogations, la communication revient sur les conséquences territoriales et gérontologiques de la loi HPST dans trois régions françaises étudiées de mai 2012 à février 2014 dans le cadre d'un post-doctorat relatif à l'accompagnement de la maladie d'Alzheimer en milieu rural<sup>2</sup>. En effet, l'une des parties de ce projet de recherche s'est attachée à observer le déploiement du plan Alzheimer 2008-2012 dans le cadre de la mise en place de trois ARS (Bretagne, Pays-de-la-Loire et Rhône-Alpes). Dans cette optique, le financement et la création sous l'égide des ARS de nouveaux dispositifs de coordination professionnel comme les maisons pour l'autonomie et l'intégration des personnes Alzheimer (MAIA), le déploiement de places spécialisées dans les établissements médico-sociaux (pôles d'activités et de soins adaptés – PASA, unités cognitivo-comportementales, accueils de jour ou de nuit en maison de retraites médicalisées et équipes spécialisées Alzheimer au domicile intégrant une ergothérapeute et une psychomotricienne) constituaient une occasion intéressante d'interroger les acteurs gérontologiques sur les conséquences de la loi HPST. Pour rendre compte des perceptions, des rapports et des productions qui découlent de cette loi, les recherches ont fait le choix d'interroger les acteurs en distinguant deux niveaux : le niveau institutionnel, où l'on retrouve les fonctions de programmation, planification et financement sur le territoire de l'action gérontologique, et le niveau local où se joue le recours local des personnes âgées à l'offre de services et établissements.

Au niveau institutionnel, les recherches se sont basées sur de nombreuses sources documentaires, sur la conduite de treize entretiens semi-directifs auprès des services des trois agences régionales de santé et des cinq départements de l'étude mobilisés sur le développement de l'action médico-sociale et gérontologique sur le territoire. Deux axes d'interrogation structuraient la conduite de ces treize entretiens. Le premier axe s'intéressait aux représentations qu'avaient les institutions gérontologiques de la loi HPST et des premières actions gérontologiques territorialisées des ARS. Le second axe avait pour but de mesurer les conséquences de ce changement de cadre sur les rapports entre les institutions gérontologiques territorialisées, ainsi que sur le rapport de ces mêmes institutions à leurs territoires d'action, aux professionnels locaux et aux besoins gérontologiques.

---

1 En recentrant son intervention sur des territoires précis, l'action publique a donné au projet local une place déterminante. Elle a également dessiné une géographie prioritaire, en révélant une multitude de territoires d'intervention, sur lesquels étaient mobilisés à la fois les moyens publics et les acteurs locaux, autour de projets clairement identifiés.

2 Le projet Mapéru : prise en charge de la maladie d'Alzheimer dans les périphéries rurales des départements à dominante urbaine.

Au niveau des deux territoires ruraux d'étude, vingt-sept entretiens semi-directifs auprès d'acteurs médicaux et médico-sociaux ont été réalisés. Les entretiens portaient sur leurs représentations de la loi HPST et la mise en œuvre des politiques des ARS, et les conséquences de ce changement politique sur l'accompagnement gérontologique local.

Que ce soit au niveau local ou institutionnel, les entretiens ont été analysés selon les représentations des acteurs et les faits. Cette analyse a ensuite été croisée à la lecture des documents de planification des conseils généraux, des plans sanitaires et sectoriels des ARS, ainsi que d'autres sources documentaires et statistiques.

## 2. ANALYSE DES RÉSULTATS

Il ressort de la reformulation de la gouvernance des politiques de la santé et de la vieillesse plusieurs conséquences que les investigations ont pu mettre en évidence. En premier lieu, cette reformulation politique et territoriale a favorisé l'émergence de plusieurs formes de politiques de santé régionalisées. Ces politiques territorialisées oscillent entre découpages départementaux et infra-départementaux et résultent de compromis sectoriels notamment entre les activités hospitalières et les activités médico-sociales. Il découle de ces choix une hétérogénéité des maillages de santé entre les régions (Coldefy et Lucas-Gabrielli, 2012). Dans ce jeu, la réaffirmation des prérogatives de l'État sur le champ médico-social est vécue pour les départements d'étude comme une perte de *leadership* sur le plan gérontologique. Néanmoins, au-delà de ces rééquilibres, la loi HPST et la création des ARS actent surtout une orientation de fond des politiques sanitaires et sociales, en faveur des prestations individualisées et de l'efficacité économique.

Tout d'abord cette création entérine le choix de l'individu comme niveau d'action. Si cet effort en direction de l'individu favorise les prises en charge, il questionne les acteurs interrogés sur ses conséquences sociales, politiques et territoriales. Ainsi, la volonté des pouvoirs publics d'élargir le panier de prestations en direction des individus dans un cadre de plus en plus concurrentiel est perçue par les acteurs comme le passage d'une logique d'usage à une logique de consommation (Blanchet, 2011). En effet, l'individualisation des prestations des politiques gérontologiques n'est envisagée que dans une optique économique (Del Volgo et Gori, 2010). Au niveau des pratiques, cette approche économique se concrétise sous deux formes. En premier lieu par une vision managériale des personnes prises en charge. Ainsi, sur le plan gérontologique, la création des MAIA (outil de coordination professionnel) ou bien des PASA (places spécialisées Alzheimer en maison de retraite médicalisée) s'est accompagnée de la volonté « d'homogénéiser » le langage et les pratiques professionnelles et d'optimiser les flux de patients à travers l'introduction de nouveaux concepts managériaux comme la file active (optimisation de la demande selon la capacité d'action) ou la table tactique (assure la mise en œuvre et l'analyse du service rendu). Dans ce cadre, l'adaptation des politiques aux besoins des individus a favorisé la spécialisation de l'offre existante et le développement de nouveaux outils. Néanmoins, ce développement s'opère sous un registre sectoriel voire marketing reléguant ainsi les problématiques de fond qui renvoient invariablement aux questions de professionnalisation, de moyens et de transversalité de l'action.

Selon les discours et les premières actions des ARS de l'étude, la territorialisation constitue autant un processus de formulation de réponses sur le territoire entre des besoins différenciés qu'une opportunité d'ajustement économique. Dans ce sens, l'utilisation

excessive du terme « efficience » dans les documents de planification des ARS<sup>3</sup> révèle la primauté des programmations économiques. L'observation des premières actions médico-sociales et gérontologiques des ARS de l'étude montre que ces dernières utilisent la concurrence et la contractualisation comme méthodes de régulation. Cette culture du faire au profit du faire-faire, est de plus en plus imitée sur le plan gérontologique par les collectivités territoriales et atteste de la diffusion de normes du privé à des secteurs anciennement cogérés par l'État, les collectivités locales et les professionnels (Simard et Lascoumes, 2011). L'imposition de ces normes concurrentielles se traduit par une territorialisation concurrentielle et administrative de l'action médico-sociale et gérontologique qui modifie les anciens modes locaux de prise en charge. Selon les représentations des institutions et des acteurs locaux médico-sociaux, elle contribue à standardiser l'action médico-sociale selon le degré d'efficacité économique et, par ricochet, elle alimente la distance entre les financeurs gérontologiques, ARS en tête, et les professionnels locaux qui accompagnent quotidiennement les personnes âgées. Dans ce sens, il en découle un nouveau rapport de ces politiques médico-sociales au territoire, ce dernier étant perçu dans les territoires ruraux d'étude comme un moyen d'ajustement social et économique. Cette perception très forte dans ces territoires masque pourtant les possibilités offertes par le levier contractuel de la loi HPST, celui de faire du territoire un moyen souple et pertinent de construction de politiques médico-sociales et gérontologiques locales. L'élargissement de cette étude dans le temps, mais aussi à d'autres territoires et à de nouveaux interlocuteurs (élus, caisses de retraites notamment), contribuera à enrichir les connaissances sur la dimension géographique des politiques médicales et sociales de la vieillesse.

Ces conclusions seront alimentées de septembre 2015 à février 2016 par des contacts réguliers avec les acteurs de l'étude (conseils départementaux, ARS, acteurs gérontologiques locaux...) qui permettront de compléter les résultats exposés.

## RÉFÉRENCES

- Blanchet M., 2011, *Politiques de la vieillesse dans la région Pays de la Loire*, thèse de géographie sous la direction de Ch. Pihet, Angers.
- Coldefy M., Lucas-Gabrielli V., 2012, « Le territoire, un outil d'organisation des soins et des politiques de santé ? Évolution de 2003 à 2011 », *Questions d'économie de la santé*, IRDES, n° 175, pp. 1-8.
- Curtis S., Riva M., 2010, "Health geographies II: complexity and health care systems and policy", *Progress in Human Geography*, n° 34, pp. 513-520.
- Del Vogio M.-J., Gori R., 2012, « Résister à la société de la norme et de l'évaluation », *Connexions*, n° 94, pp. 49-60.
- Eynaud M., 2009, « Contribution à la réflexion sur la réforme de l'hôpital : à propos des limites de la loi HPST », *Informations psychiatriques*, 85(2), pp. 117-121.
- Pierru F., 2012, « Les recompositions paradoxales de l'État sanitaire français, Transnationalisation, étatisation et individualisation des politiques de santé », *Éducation et sociétés*, n° 30, pp. 107-129.
- Rosanvallon P., 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Le Seuil.
- Séchet R., Fleuret S., 2006, « Spatialité des enjeux de pouvoir et des inégalités : pour une géographie sociale de la santé », in Séchet R., Veschambre V. (dir.), *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, PUR, 332-349.

3 Terme utilisé 23, 14 et 22 fois dans les plans stratégiques régionaux de santé des ARS Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Bretagne.

Simard L., Lascoumes P., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, n° 61, pp. 5-21.

Tabuteau D., 2010, « Loi "Hôpital, patients, santé et territoires" (HPST) : des interrogations pour demain ! », *Santé publique*, 1/2010, vol. 22, pp. 78-90

## **L'AUTEUR**

**Mickaël Blanchet**

Réseau d'études international sur  
l'âge, la citoyenneté et l'intégration  
socio-économique–REIACTIS  
mickaelblanchetfr@gmail.com

# Découper les territoires électoraux aux États-Unis : mobilisations citoyennes et cartographie participative

## AUTEURE

Émilie BONNET

## RÉSUMÉ

Suite à chaque recensement décennal de la population américaine a lieu le redécoupage des circonscriptions électorales à toutes les échelles du pays. Les récentes évolutions favorisent une implication grandissante des citoyens dans le processus décisionnel. En définissant leur espace de vie, les individus et les groupes participent à la construction de leur territoire de représentation politique. Les SIG et la cartographie jouent un rôle essentiel. De plus en plus utilisés par les citoyens, ils supposent une participation renouvelée des groupes et permettent d'interroger les réalités du territoire politique d'une communauté. Au travers de l'étude du redécoupage des districts de la ville de San Diego (Californie), cette communication invite à considérer les mécanismes de mobilisation d'un groupe et l'importance des outils dans les stratégies de participation. La production de cartes citoyennes et la construction de témoignages publics suggèrent un lien étroit au territoire et à une autre considération de l'espace politique, celle de la gouvernance locale.

## MOTS CLÉS

Redistricting, mobilisation, participation, cartographie participative, co-construction

## ABSTRACT

Redistricting process occurs every 10 years, after national census. All the political scales are concerned. Recently, citizens have been more and more involved into the decision-making process. By defining their living area, groups and individuals contribute to building their territory of political representation. GIS and cartography are crucial tools in this process and citizens tend to use them increasingly. This new kind of citizen and groups' participation enables us to wonder about the reality of communities' political territory. Through the example of San Diego City's *redistricting* (CA), this communication offers to consider the mechanisms of groups' mobilization and the role of tools in participation strategies. Citizens' mapping and public testimonies suggest a close link to the territory such as another consideration of the political space, the one of local governance.

## KEYWORDS

Redistricting, Mobilization, Participation, Participatory mapping, Co-construction

## INTRODUCTION

Suite à chaque recensement décennal de la population américaine a lieu le redécoupage des circonscriptions électorales – redistricting<sup>1</sup> – à toutes les échelles du pays. Ce moment politique ponctuel permet d'appréhender le rapport des individus et des groupes à la démocratie sous un angle particulier. Si la question de la représentativité reste au

1 Littéralement *redistricting* se traduit par « redécoupage des circonscriptions électorales ». Cet anglicisme sera utilisé ici pour faciliter la lecture, mais aussi parce qu'il recouvre un usage anglo-saxon dans son rapport aux districts et dans sa pratique.



cœur du processus, c'est bien d'un exercice participatif dont il est question. Le redécoupage des circonscriptions électorales ayant lieu à toutes les échelles décisionnelles, la vision du territoire de représentation varie entre chacune d'elles. L'utilisation grandissante des systèmes d'information géographique (SIG) et les pratiques citoyennes de cartographie soulignent aussi le rapport particulier que cet exercice démocratique entretient avec les sciences du territoire.

La représentation politique aux États-Unis passe par de nombreux processus de découpage du territoire, dont le *redistricting* apparaît comme central. Cette représentativité s'associe à une organisation du territoire politique qu'il est difficile d'obtenir en toute neutralité. Puisqu'il y a représentation, des enjeux individuels ou collectifs apparaissent et entrent en confrontation plus ou moins formelle. Le territoire politique devient l'objet de conflits d'acteurs ou à l'inverse, de coopérations (Bussi, 2007). Il s'agit ici de l'un des traits spécifiques du *redistricting* américain : le territoire est fonction de base de la représentation politique pour lequel les individus se mobilisent. En effet, le processus a connu des mutations depuis la fin des années 1990 et offre désormais une place grandissante aux citoyens dans la prise de décision.

En appréhendant leur espace de vie, les individus participent à la construction de leur territoire de représentation politique. L'objectif de cette communication est d'analyser les mécanismes de co-construction (individuelle et institutionnelle) des territoires électoraux aux États-Unis. L'exemple du redécoupage des districts municipaux de San Diego (Californie) offre une vision renouvelée des mobilisations citoyennes et souligne le rôle notoire de la cartographie.

## **1. DES MOBILISATIONS CITOYENNES : QUAND LES COMMUNAUTÉS DÉFINISSENT LEUR TERRITOIRE POLITIQUE**

La procédure de découpage des territoires politiques étant vouée au bon fonctionnement de la représentation, elle revêt des particularités de fonctionnement inscrites au domaine de la démocratie participative. Dans une approche locale du découpage, la représentation tend à être plus concrète, et l'importance donnée au représentant lui-même, accrue. Même si les rouages de la prise de décision évoluent en fonction des États, la tendance actuelle, issue de la fin des années 1990, s'oriente vers la mobilisation citoyenne (Levitt, 2010). La mise en place commissions spécifiques au *redistricting* – indépendantes de la législature d'État – permet une meilleure prise en considération des citoyens en leur conférant davantage de place sur la scène publique. C'est en définissant leur espace de représentation que les citoyens deviennent acteurs de leur quotidien politique actuel et à venir.

### **Le *redistricting* de la ville de San Diego : un modèle de mobilisation citoyenne ?**

Le dernier cycle de redécoupage s'est tenu en 2011. À San Diego, il ne concernait que les districts du conseil municipal. Le processus de prise de décision était aux mains d'une commission citoyenne indépendante constituée de sept membres sans affiliation partisane et n'étant engagés dans aucune organisation politique. Ce mode de prise de décision, déjà en place lors du *redistricting* de 2001, favorise et valorise la participation citoyenne. Les enseignements tirés du cycle de 2001 ont servi de socle au déroulement du cycle de 2011, pour lequel la mobilisation citoyenne a sensiblement évoluée (tableau 1).

Tableau 1. Éléments comparatifs de la mobilisation citoyenne entre les *redistrictings* de 2001 et 2011 à San Diego

	<i>Redistricting</i> de San Diego en 2001	<i>Redistricting</i> de San Diego en 2011
Durée du processus	11 mois	10 mois
Audiences publiques organisées par la commission	16	33
Nombre de citoyens ayant participé	2 500	850
Documents divers reçus par la commission	1 800	3 206
Nombre de témoignages publics	450	380
Nombre de cartes citoyennes soumises à la commission	10	23

Si le nombre d'audiences publiques a doublé lors du cycle 2011, la participation en termes quantitatifs a, de son côté, fortement réduit. Dans le même sens le nombre de témoignages publics a sensiblement diminué. La tendance s'inverse lorsqu'il s'agit de documents écrits ou de la production de cartes. La mobilisation citoyenne a par conséquent changé de nature. La participation individuelle est quelques peu mise en retrait au profit d'une participation davantage numérisée. Du point de vue qualitatif, les témoignages publics sont davantage prégnants au moment même de la participation, mais les témoignages écrits peuvent se révéler plus réfléchis et documentés. Enfin et surtout, la multiplication de la production de cartes citoyennes souligne la généralisation des SIG et leur impact direct sur la nature de la mobilisation. Elle est davantage organisée, traduisant plus finement le rapport des individus à leur espace de représentation. L'augmentation du nombre de cartes citoyennes produites reflète une participation accentuée et une volonté de reproduire spatialement la communauté et/ou le quartier tels qu'ils sont vécus.

De l'échelle locale à la vie communautaire, le *redistricting* de San Diego donne corps à la réalité de la mobilisation politique des communautés américaines. L'analyse de la participation, enrichie de multiples témoignages publics, atteste d'une pratique politique différenciée. Le rapport à l'espace de représentation est un élément central de l'exercice démocratique, où communautés et territoires sont totalement liés.

La grande diversité ethno-raciale qui caractérise les habitants de San Diego a constitué un autre levier de ces tendances. Les intérêts des différents groupes minoritaires de la ville ont été à la base des stratégies citoyennes et l'enjeu reposait sur leur spatialisation.

## 2. DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET CARTOGRAPHIE CITOYENNE

La multiplication des cartes produites par les citoyens de San Diego en appui à leurs témoignages publics s'insère dans les mutations récentes du processus. Le temps des longues heures à dessiner et redessiner manuellement les contours d'un district sur des cartes parfois très imprécises est révolu. Bien que le recensement américain ait longtemps fourni et rendu accessible bon nombre de données fines, celles-ci ne pouvaient être exploitées que par un cercle réduit d'experts. Les SIG, devenus incontournables, permettent d'utiliser au maximum les données démographiques et de les mettre en perspective avec les résultats électoraux, ce qui modifie la visualisation des territoires politiques et des découpages pouvant en découler. Les aspects de cette utilisation ont des répercussions sur l'évolution du processus. Le cartographe devient un acteur à part entière, sollicité pour la prise de décision notamment lorsque la réalité du contexte local s'avère particulièrement complexe (Boquet, 2003). En plus d'être appelé pour ses compétences, le cartographe

peut mettre son savoir au service de sa communauté. Si le développement des commissions citoyennes incite les individus à se mobiliser davantage, l'utilisation de SIG, par des professionnels ou des amateurs, permet pour sa part de saisir la complexité du processus en participant pleinement à la construction du pouvoir (Egles *et al.*, 2000).

En ce sens, la démocratisation des SIG constitue une avancée pour les citoyens. En offrant un plein accès aux tenants du *redistricting*, les SIG participent à l'*empowerment* des populations jusqu'alors en retrait puisque la représentation des minorités est facilitée par leur utilisation (Bonnet, 2013).

### **Les Latinos de San Diego : entre audiences publiques et cartographie**

Le *redistricting* de 2011 présentait un caractère particulier pour les Latinos de San Diego. Au vu du dernier recensement, ces derniers représentent désormais près d'un tiers de la population de la ville et leur part a augmenté de 3,4 points de pourcentage depuis 2000. Du point de vue des districts municipaux, les Latinos bénéficiaient déjà d'un district dit majoritairement minoritaire, regroupant alors 70 % de leur population. En 2011, l'augmentation substantielle de la population de la ville réclamait la création d'un neuvième district, pour lequel les Latinos ont travaillé à faire valoir leur légitimité et, par extension, la possibilité d'obtenir un second représentant au conseil municipal. Les objectifs des citoyens latinos mobilisés étaient donc de préserver une représentation politique établie, tout en justifiant de la nécessité d'en bénéficier d'une seconde.

Plusieurs étapes ont participé à la construction de la mobilisation des Latinos, laquelle a largement reposé sur le soutien des organisations communautaires locales et de différents acteurs engagés. De nombreuses réunions et ateliers ont été organisés à différentes étapes du processus et relevaient d'un caractère plus ou moins institutionnalisé. L'objectif commun était d'éduquer les citoyens au processus et de leur faire prendre conscience de leur capacité d'impact dans la prise de décision. Les informations relayées lors de ces réunions soulignaient l'importance d'« organiser », de « collaborer », de « se regrouper » ou encore d'avoir le « même message »<sup>2</sup>. Deux éléments essentiels étaient régulièrement avancés : la production de cartes, en tant qu'images physiques du territoire de la communauté, et les enjeux communs à défendre par les membres du groupe.

Au fur et à mesure qu'une coalition latino a pris forme, la production de cartes est devenue un obstacle matériel. Si les éléments de définition de la communauté et les principaux arguments du témoignage public étaient identifiés et établis, il restait à envisager une cartographie adéquate des territoires sollicités par la communauté. À ce moment du processus, l'aide d'un citoyen bénévole passionné de SIG en général, et du *redistricting* plus particulièrement, a été décisive.

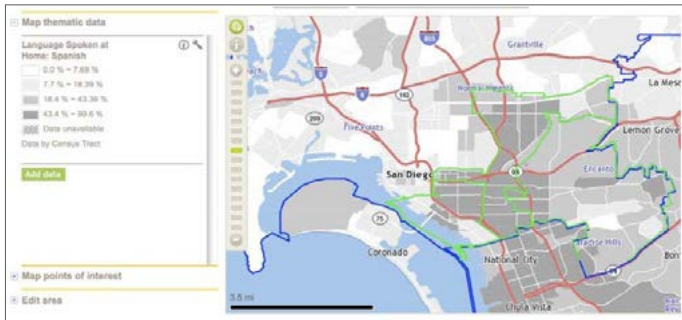
Plusieurs réunions de travail se sont concentrées sur l'élaboration de cartes justifiant la préservation du district actuel et de l'intérêt d'en créer un second majoritairement minoritaire. En cela, le soutien du citoyen-cartographe a permis aux membres du groupe de découvrir les possibilités de dessin des districts en manipulant les statistiques au sein de différentes entités géographiques, *via* un SIG.

---

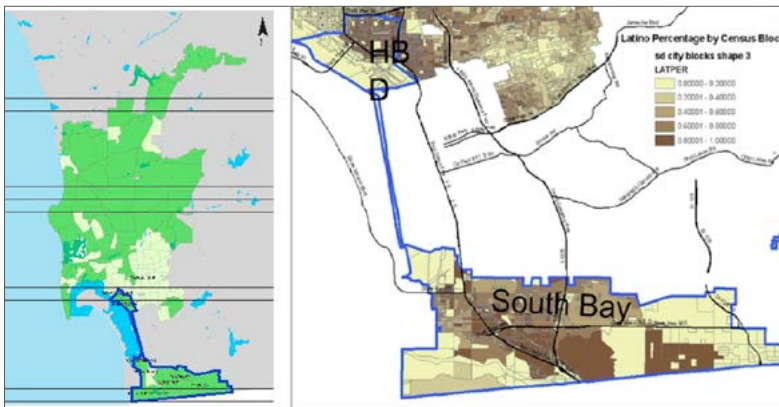
2 Notes de terrain, San Diego, 24 mars 2011.

D'un quartier à l'autre, les intérêts avaient tendance à différer. Quand certains réclamaient l'unité d'un quartier pour la préservation de son identité culturelle, sociale, économique ou politique, d'autres valorisaient en priorité une certaine identité ethnique. Finalement, et après de longues réunions de travail et de négociations, la coalition latino a soumis un plan riche de plusieurs cartes citoyennes proposant le dessin de deux districts majoritairement latinos tout en préservant les intérêts d'autres groupes minoritaires de la ville, Afro-américains et LGBT notamment (cartes 1 et 2).

Carte 1. Pratique de l'espagnol à la maison, San Diego<sup>3</sup>. Source : Coalition Latino



Carte 2. Nouveau district 8 de la ville de San Diego proposé par la coalition latino<sup>4</sup>



Parmi les différentes cartes produites, certaines reprennent les éléments de définition de la communauté latino listés lors des réunions de travail et soulignent leur réalité géographique. D'autres, s'appliquent surtout à spatialiser l'impact démographique du groupe au sein d'espaces spécifiques. Différents types de données ont été utilisées pour répondre

3 Les cartes proposées ont été réalisées par les groupes de citoyens (ici la coalition latino) et ont été intégrées aux témoignages publics soumis à la Commission en charge du *redistricting*. Il s'agit de documents originaux qui témoignent, par leur forme même, de l'utilisation des SIG et de la cartographie par les citoyens.

4 La légende concerne le pourcentage de Latinos par *census block*.

aux besoins de définition du groupe. Alors que la présence numérique au sud de la ville (carte 2) n'a pas suscité de débats particuliers, la présence d'intérêts partagés en vue de la création d'un second district latino a relevé d'un exercice différent. L'enjeu était de rendre compte de la réalité spatiale d'une communauté d'intérêts latino. En cela, la production de cartes suggère un consensus préalable de l'ensemble du groupe sur les éléments constitutifs de l'unité socioculturelle et politique, participant pleinement au processus de co-construction du territoire politique (Forest, 2004).

## CONCLUSION

Les mécanismes de mobilisation de la communauté latino de San Diego au cours du dernier *redistricting* révèlent plusieurs aspects. Si la présence numérique du groupe lui assure une assise au sein du processus décisionnel, ses divergences idéologiques ont parfois compromis l'efficacité de la mobilisation. Néanmoins, le travail effectué en amont par les organisations communautaires a permis d'encadrer la mobilisation en éduquant les individus aux enjeux et rouages du *redistricting* tout en leur faisant prendre conscience de l'importance d'organiser une mobilisation de groupe autour de critères définis de concert.

L'utilisation de données à la fois sociales, économiques, culturelles et politiques pour découper les districts électoraux aboutit néanmoins à une certaine fragmentation de l'espace urbain et de l'espace politique. En se mobilisant, les communautés cherchent à valoriser un entre soi sans pour autant se refuser aux autres groupes comme le montrent les diverses coalitions établies à San Diego. Par conséquent, le *redistricting*, surtout local, s'apparente bel et bien à un processus participatif au service de la démocratie représentative. Le lien étroit au territoire développé invite, quant à lui, à une autre considération de l'espace politique, celle de la gouvernance locale.

## RÉFÉRENCES

- Bonnet, E., 2013, « *Le redistricting* de 2011 à San Diego (Californie) : mobilisation politique et représentativité de la communauté latino », *Belgeo*, n° 3-2013 [[belgeo.revues.org/11537](http://belgeo.revues.org/11537) consulté le 28/01/2016].
- Boquet Y., 2003, « Cartes et élections : la construction des circonscriptions électorales aux États-Unis, entre égalité et équité », *Espace, population et société*, n° 3-2003, pp. 483-499.
- Bussi M., 2007, « Pour une géographie de la démocratie : la géographie ça sert maintenant à faire la paix ? », *L'Espace politique*, n° 1-2007 [[espacepolitique.revues.org/243](http://espacepolitique.revues.org/243) consulté le 28/01/2016].
- Douzet F., McDonald K., 2010, « La représentation des minorités dans le système politique californien », *Pouvoirs*, n° 133, pp. 69-84.
- Egles M., Katz R., Mark D., 2000, "Controversis in political *redistricting*: GIS, geography and society", *Political Geography*, n° 19, pp. 135-139.
- Forest B., 2004, "Information sovereignty and GIS: the evolution of 'communities of interest' in political *redistricting*", *Political Geography*, n° 23, pp. 425-451.
- Levitt J., 2010, *A citizen's guide to redistricting*, Brennan Center for Justice, New York University School of Law.

## L'AUTEURE

Émilie Bonnet  
IDEES  
Université de Rouen  
[emilie.bonnet@univ-rouen.fr](mailto:emilie.bonnet@univ-rouen.fr)

# Les macrorégions en Europe, des territoires comme les autres ?<sup>1</sup>

## AUTEURE

Emmanuelle BOULINEAU

## RÉSUMÉ

Cette communication vise à explorer les macrorégions en Europe comme nouveaux périmètres de mise en œuvre de la cohésion territoriale par l'Union européenne (UE). Ni échelon administratif nouveau, ni échelle d'identification territoriale, les macrorégions européennes définissent des périmètres territoriaux largement indexés sur les nouvelles acceptions de la régionalisation dans le cadre de la mondialisation libérale et sur les ambitions des instances européennes pour le futur politique et économique du territoire européen. Développées depuis 2009, à quels nouveaux besoins de territoires en Europe répondent les macrorégions ? Autrement dit, avec les macrorégions, l'UE produit-elle de l'innovation spatiale dans sa façon de gérer et développer le territoire européen ou bien reproduit-elle du contrôle classique du territoire à la manière de l'État-nation, modèle dominant en Europe ?

## MOTS CLÉS

Union européenne, macrorégion, régionalisation, européanisation, transnational

## ABSTRACT

This paper aims at assessing macroregional strategies in Europe as new spatial patterns for implementing EU territorial cohesion. Macroregions are neither a new administrative tier nor a new scale of identification but they are supposed to fulfill new acceptions of regionalization in the context of globalization where the EU has to redefine its place in accordance with its own strategies. Implemented since 2009, what are the spatial visions enclosed into the European macroregions? In other words, does the EU appear as an innovative political power with a new way of thinking and doing Europe or does it recall the traditional control of territory by the State?

## KEYWORDS

European Union, Macroregion, Regionalization, Europeanisation, Transnational

## INTRODUCTION

L'Union européenne (UE) a mis en place depuis 2009 des stratégies macrorégionales pour répondre au principe de cohésion sociale, économique et territoriale avec la coopération territoriale comme principal moyen. Une « fièvre macrorégionale » s'est saisie de l'Europe et, depuis cette date, on compte cinq périmètres macrorégionaux, définis chacun par le commissaire européen Pawel Samecki comme « un espace incluant des territoires appartenant à différents pays ou régions associés par un ou plusieurs facteurs et défis communs », qui sont centrés autour de la mer Baltique (2009), du bassin versant du Danube (2011), des mers Adriatique et Ionienne (2014) et du massif alpin (2015).

<sup>1</sup> Cette communication n'a pu faire l'objet d'une présentation lors du colloque CIST2016 en raison de l'indisponibilité de son auteur.

Majoritairement associées à la politique de cohésion, les macrorégions expriment le rôle moteur de l'UEe dans une ingénierie territoriale spectaculaire de nouveaux périmètres d'action telles que les régions NUTS 2, les INTERREG transfrontaliers ou les GECT (groupement européen de coopération territoriale), et plus récemment les macrorégions.

La littérature scientifique sur l'apport des macrorégions reste soit dubitative sur leur intérêt, soit dans l'expectative de leur développement après la phase d'expérimentation (Dubois *et al.*, 2009 ; Stocchiero, 2010 ; Schymik, 2011). Il s'agit d'une littérature de politistes ou d'économistes qui s'intéressent aux modalités de gouvernance, aux capacités de l'UE d'imposer ses priorités aux États membres (conditionnalité) et à la « valeur ajoutée » de l'UE en matière de politique régionale. Nous étudierons ici les macrorégions par une approche géographique en tant que nouvelles modalités de découpages de l'espace européen (Boulineau, 2016). Autrement dit, avec les macrorégions, l'UE produit-elle de l'innovation spatiale dans sa façon de gérer et de développer le territoire européen ou bien reproduit-elle du contrôle classique du territoire à la manière de l'Etat-nation, modèle dominant en Europe ? À quels besoins (nouveaux ?) de territoires répondent donc ces macrorégions ?

## 1. UNE AFFAIRE D'EUROPÉANISATION

### **La coopération territoriale comme origine**

Après 25 ans d'INTERREG, la Commission cherche à promouvoir de nouvelles formules de coopération territoriale auxquelles participent les macrorégions.

Elles constituent les dispositifs de coopération territoriale les plus récents certes, mais ils sont les plus faiblement institutionnalisés. Il ne faut pas pour autant les placer en opposition ou sur une échelle de degré d'institutionnalisation avec les INTERREG et les GECT car il est possible de mixer ces dispositifs. Les macrorégions relèvent d'un processus *top-down* initié par la Commission européenne au travers d'une stratégie qui fixe des objectifs thématiques, à la différence des programmes INTERREG qui donnent des outils pour atteindre certains objectifs, aux acteurs locaux de s'en saisir et de faire remonter un projet dans un processus ascendant (*bottom-up*). Les deux sont donc compatibles.

Les macrorégions sont souvent présentées comme des structures relevant de la politique de cohésion ou elles ressortissent d'un spectre plus large. Le Conseil européen formé des États membres de l'UE a chargé la Commission de les mettre en œuvre, les États tiers y sont associés. Elles visent à définir des lieux d'articulation entre des politiques sectorielles européennes (transport, environnement, etc.) et une politique extérieure européenne en gestation dont la politique européenne de voisinage est un avatar encore imparfait.

### **La cohésion territoriale comme objectif (géographie fonctionnelle)**

Comment caractériser alors les macrorégions, ces espaces flous dont « un problème ou défi commun » fait figure d'identification spatiale, qui se glissent entre des espaces de légitimité acquise, les États et l'UE, dotés eux de territoires continus bornés et uniques ? Pour reprendre l'analyse de Michel Bussi sur la coopération territoriale (Bussi, 2009), la question géographique ici est de savoir si les coopérations territoriales produisent des organisations aspatiales ou peu spatialisées, où règnent des réseaux d'acteurs faiblement territorialisés par exemple, et/ou si elles restent dominées par les mailles

territoriales de la modernité, renvoyant alors à une question géopolitique de rivalités de pouvoirs sur des territoires.

### **La gouvernance européenne par la stratégie et le plan d'action**

Les macrorégions s'appuient sur des stratégies déclinées en plans d'action qui développent des objectifs clairs et limités en nombre. Emprunté au vocabulaire militaire, le terme « stratégie » est passé dans le langage courant et notamment dans la sphère de l'entreprise. La notion de stratégie recouvre la coordination et la définition d'actions pour une durée déterminée, elle se décline selon un plan d'action et l'allocation de moyens, elle implique plusieurs types d'acteurs, à la différence du terme « politique » qui concerne les acteurs publics. L'usage managérial domine aujourd'hui et l'Union européenne a fait sien cet outil de gestion pour insister sur l'efficacité des actions politiques et l'efficience en termes de résultats auxquels ses politiques doivent dorénavant aboutir.

À y regarder de plus près, la compétitivité, principe directeur d'une Europe libérale, se loge dans l'idée de stratégie. Dans les plans d'action macrorégionaux, il est beaucoup question en effet de « croissance » et de « prospérité » et même de « compétitivité ». Si l'objectif de coopération territoriale est mis en avant comme principe général qui préside à la création des macrorégions, la recherche de moyens pour pouvoir remplir concrètement les piliers des plans d'action obéit à une autre logique.

Par « problème commun » en effet, il faut comprendre un problème partagé en divers lieux de la macrorégion qui en grève la compétitivité. Par exemple, dans le cas de la macrorégion Danube, le pilier III vise à construire la prospérité. Mais ces problèmes ne sont pas ciblés en tant que tels au nom d'une cohésion sociale, économique et territoriale européenne qui rejeterait les inégalités, mais bien parce qu'ils constituent des freins à la compétitivité de ces régions et de l'Europe en général.

## **2. UNE AFFAIRE DE RÉGIONALISATION**

### **La régionalisation par l'espace d'action**

Les multiples définitions des macrorégions au fil des textes européens laissent des non-dits. La définition liminale de 2009 propose une entrée par la géographie fonctionnelle autour de « caractères et de défis communs », la définition de 2014 vient y ajouter l'adjectif « interdépendants ». En fonction de ces différents défis et problèmes, les contours de la macrorégion seront flexibles. La construction d'espaces à géométrie variable est au cœur même de la construction européenne, que l'on pense à la zone euro ou à l'espace Schengen par exemple. Dans cette fabrique régionale par l'UE, le fait de se concentrer sur les problèmes ou les défis communs ne fait pas forcément un espace homogène. Ces défis ont principalement pour nom « connexion des transports », « protection environnementale » ou « enjeu sécuritaire ». Leur caractère transversal aux découpages institutionnels, tels que les régions administratives ou les territoires nationaux, justifie de raisonner à une autre échelle spatiale et politique. Plus encore, ces défis communs fondent la macrorégion avant la prise en considération des territoires administratifs ou identitaires. L'espace des problèmes définit ainsi l'espace d'action. Une telle définition invite à abaisser les frontières pour construire de la continuité spatiale par le biais d'une coopération qui peut comprendre des pays tiers, la définition ne se limitant pas aux stricts États membres. Les macrorégions promeuvent donc l'idée d'un espace transnational comme



nouvelle échelle : les territoires des régions ou des États sont inappropriés pour résoudre les questions liées au changement climatique ou aux pollutions environnementales.

### **La régionalisation dans la mondialisation**

Cette nouvelle acception du terme de région renvoie à sa fonction première de niveau intermédiaire (méso) entre le niveau micro et le niveau macro. Dans les hiérarchies et emboîtements administratifs des États modernes, la région se trouve entre le local (le micro) et l'étatique (le macro) ; dans la dynamique de construction des espaces supranationaux tels que l'UE, la région se trouve entre le niveau étatique (le micro) et le niveau européen voire mondial (le macro). C'est dans cette dernière distinction que se place notre analyse des macrorégions. Elles n'ont de macro que l'idée qu'elles recouvrent plusieurs États et régions. Avec la coopération transnationale dont ressortissent les macrorégions, l'UE vise à la résolution de problèmes « dont les effets dépassent les frontières nationales et régionales et qui ne peuvent être gérés de façon adéquate au seul niveau local, régional ou national » (Dühr, 2011). Les dynamiques transnationales incarnées notamment par les macrorégions suggèrent une fois encore un interstice entre l'échelle nationale et l'échelle européenne et surtout un nouveau référentiel spatial – la mondialisation et ses nouvelles territorialités se substituant à celles de l'État-nation.

### **Repenser les centres et périphéries en Europe**

Le mouvement d'intégration « néo-régionale » répond à une nécessité d'ordre économique de construire un espace fonctionnel fondé sur des interdépendances de flux économiques (échanges, investissement, main-d'œuvre...) pour gagner en compétitivité dans une mondialisation libérale. Les centres et les périphéries d'un ordre économique mondial se recomposent sur le principe du partenariat pour résister ou s'arrimer à la montée des pays dits émergents (Beckouche et Richard, 2013). Mais pour cela l'UE doit être davantage attentive à ses périphéries externes (les voisins) et internes. Les macrorégions construites par l'UE ne relèvent pas directement de la sous-régionalisation dans un monde globalisé – l'UE a cette fonction – mais elles manifestent la façon dont l'UE tente de réguler le poids du centre par rapport aux périphéries internes. Périphéries dans le sens de marge, toutes les macrorégions sont pour l'heure situées sur les marges de l'UE (nordique, est-européenne ou méditerranéenne) ; périphéries au sens économique de régions globalement moins riches que le cœur européen, afin de mieux les intégrer à la dynamique d'ensemble de l'UE au nom de la cohésion sociale, économique et territoriale.

### **3. CONCLUSIONS : UNE AFFAIRE DE TERRITOIRE... SANS TERRITORIALISATION**

Les macrorégions s'inscrivent donc dans une régionalisation induite par l'europanisation. D'abord parce qu'à notre connaissance elle a lieu de façon aussi poussée uniquement en Europe, même si la recomposition en grands ensembles régionaux s'observent ailleurs. Ensuite parce qu'elle remet en question, sur le continent qui a donné naissance au modèle de l'État-nation, la prééminence de l'État et les formes de territoires qui relèvent de la modernité étatique. Enfin, les rivalités de maillages interrogent la force des territoires et leur construction selon des temporalités différentes : les périmètres de la politique régionale et sa programmation pluriannuelle de sept ans se glissent dans les interstices de territoires de plus longue durée. Enfin, si les macrorégions toutes récentes parviennent à s'imposer par la suite comme espaces de transaction entre ces deux logiques territoriales, c'est bien que l'europanisation est un processus donnant lieu à de l'innovation et non à de la convergence.

La question de la co-construction reste en suspens : d'une part parce que les macro-régions sont récentes et donc pas encore bien saisies par les populations, d'autre part parce qu'elles permettent d'ouvrir un nouveau débat sur ce que certains ont appelé la post-modernité : la territorialisation est-elle nécessaire (telle qu'elle est entendue comme ancrage, identification, appropriation) face aux espaces des flux et de la mobilité tels qu'ils tendent à être conçus dans et par l'UE?

## RÉFÉRENCES

- Beckouche P., Richard Y., 2013, *Atlas de la grande Europe : économie, culture, politique*, Paris, éd. Autrement.
- Boulineau E., 2016, *La coopération territoriale entre l'Union européenne et son voisinage oriental et balkanique. Contributions à une géographie politique de l'eupéanisation*, HDR, vol. 1.
- Bussi M., 2009, *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*, Mont-Saint-Aignan, PURH.
- Dubois A., Hedin S., Schmitt P., Sterling J., 2009, *EU macro-regions and macro-regional strategies - A scoping study*, Nordregio electronic working paper, n° 4.
- Dühr S., 2011, *Mer Baltique, Danube et stratégies macro-régionales: un modèle de coopération transnationale dans l'UE ?*, Notre Europe. Études et recherches, n° 86.
- Schymik K., 2011, *Blueprint for a Macro-Region*, SWP Research Paper, n° 10.
- Stocchiero A., 2010, *Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle?*, CESPI Working Paper, n° 65

## L'AUTEURE

**Emmanuelle Boulineau**  
EVS-Biogéophile  
Université de Lyon, ENS de Lyon  
emmanuelle.boulineau@ens-lyon.fr

# La création d'un PTCE comme espace de régulation territoriale sectorielle : le cas des éco-matériaux dans les Hautes-Alpes

## AUTEURE

Céline BOURBOUSSON

## RÉSUMÉ

Cet article part de la volonté de questionner la potentialité d'une dynamique locale de régulation. Il s'appuie sur l'étude de cas du pôle territorial de coopération économique (PTCE) éco-matériaux 04-05, qui cherche à structurer les filières de l'écoconstruction dans ces deux départements. Véritable instrument de politique publique en faveur de l'économie sociale et solidaire (ESS), ce dispositif s'est élaboré sur les apports théoriques de l'économie territoriale. La catégorie du local est ainsi l'échelle privilégiée de la construction et de l'appréhension de la démarche. D'ailleurs, pour expliquer les freins et les écueils que rencontre le projet, les discours des acteurs font souvent référence à des enjeux locaux ou des explications monocausales. Nous entendons *a contrario* adopter un angle plus macro en nous appuyant sur la théorie de la régulation, pour mieux cerner le PTCE en tant que méso-système imbriqué dans un régime d'accumulation. Cet angle permet de saisir comment le PTCE est contraint par les dispositifs institutionnels qui régissent le secteur, et de questionner la dialectique méso-macro et son éventuelle capacité à structurer et développer les filières des éco-matériaux sur le territoire étudié.

## MOTS CLÉS

Territoire, pôle territorial de coopération économique, régulation

## ABSTRACT

This paper deals with the potentiality of a local dynamics of regulation. We proceed by the case study of a territorial cluster for economic cooperation (PTCE), which aims at structuring and developing eco-construction sector in two French departments (04 and 05). PTCE is a real public policy instrument for social economy which has been created on theoretical contributions for territorial economy. The category of local tends to be the privileged scale of construction and analysis of the project. Thus, actors' speech often refer to local stakes or monocausal explanations to justify the obstacles to the project. We adopt by contrast a macro vision by mobilising the Regulation theoretical framework in order to analyse the PTCE as a meso-system, embedded in a regime of accumulation. This approach enables to understand how the PTCE is coerced by institutional arrangements that regulate the sector, and to question the meso-macro dialectic and its capacity to structure and develop an eco-construction sector in the studied territory.

## KEYWORDS

Territory, Territorial clusters of economic cooperation, Regulation approach

## INTRODUCTION

À la fin des années 1980, une série de travaux académiques en géographie économique concourent à l'émergence de ce que Benko et Lipietz appellent la « nouvelle orthodoxie » (1992). Ces travaux, bien qu'adoptant des approches différentes, arrivent à la conclusion

d'un changement paradigmatique dans l'organisation industrielle. Pour les auteurs concernés, il s'agit du passage d'un modèle fordiste de production de masse à un modèle post-fordiste basé sur la spécialisation flexible. Ainsi, les cas particuliers des districts industriels analysés dans certaines régions italiennes dans les années 1970 sont interprétés comme témoins de ce que certains allaient appeler plus tard un « tournant territorial » (Pecqueur, 2006). Ces envolées euphoriques autour du retour du local influencent alors peu à peu l'élaboration des politiques publiques, qui misent de plus en plus sur les effets d'agglomération comme catalyseurs de développement économique. C'est sous cette influence que sont pensés les pôles de compétitivité et autres clusters. À partir des années 1990, le foisonnement de travaux universitaires autour des districts industriels et autres systèmes industriels localisés rejoint l'enjeu de rationalisation des budgets publics. L'acteur public investit alors en effet dans ces pôles à travers des dispositifs variés (pôles de compétitivité, etc.) en misant sur un effet multiplicateur. Aujourd'hui plus qu'hier, le contexte d'austérité budgétaire contribue à mettre en lumière les différentes formes de regroupement d'entreprises, qui suscitent un vif regain d'intérêt au sein de la sphère publique, dans un souci d'efficacité et d'efficacité. Notre communication s'intéresse tout particulièrement à ce regain d'intérêt dans le champ de l'économie sociale et solidaire (ESS) en analysant le nouveau dispositif des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) qui connaissent une reconnaissance institutionnelle et législative avec leur inscription dans l'article 9 de la loi de juillet 2014 sur l'ESS.

L'engouement particulièrement vif que suscitent ces pôles aussi bien au niveau des acteurs de terrain de l'ESS que de la communauté scientifique et de l'acteur public semble faire l'unanimité. Il nous apparaît pourtant essentiel de décentrer le regard et de prendre une distance critique quant aux réelles possibilités de régénération du local dont ces pôles sont porteurs. Dans la lignée des travaux d'Amin et Robbins (1992), nous souhaitons faire la part entre mythes et réalités en questionnant les fondements de la conception du développement local qui sous-tend l'élaboration du dispositif PTCE ainsi que les modalités d'appropriation par les acteurs de terrain.

L'objectif de notre communication est donc d'ouvrir le débat sur la pertinence du financement du développement de secteurs ou de filières territoriaux dans le champ de l'ESS par un recours de plus en plus massif au dispositif PTCE (2 appels à projets et une mobilisation importante des ressources des collectivités territoriales). Les difficultés auxquelles sont confrontés les PTCE nous semblent intrinsèquement liées à des enjeux « globaux », qui appellent notamment des réponses en termes de politiques macroéconomiques et ne peuvent être résolues par le simple financement d'effets de spécification attendus. Nous questionnons donc la portée théorique et opérationnelle de la catégorie du local à partir de l'étude de cas d'un PTCE haut-alpin autour des éco-matériaux.

Nous commençons dans une première partie par mobiliser les concepts de l'économie territoriale pour dresser une monographie succincte du pôle et comprendre ses raisons d'être à travers notamment les discours des acteurs. Nous constatons ensuite les insuffisances de cette analyse quant à l'appréhension des freins identifiés et dépassons la catégorie du local pour adopter une échelle plus macro à travers le prisme de la théorie de la régulation. Nous questionnons dans une dernière partie conclusive la dialectique méso-macro, les articulations existantes, ainsi que le degré d'autonomie de l'espace de régulation du champ de l'écoconstruction.

## 1. L'ÉMERGENCE D'UN PTCE À LA LUMIÈRE DE L'ÉCONOMIE TERRITORIALE

Un PTCE se caractérise par le regroupement d'organisations de l'ESS avec des PME de l'économie « classique », des collectivités territoriales et des centres de recherche autour d'un projet de développement local durable. Celui qui constitue le terrain d'enquête de notre communication – le PTCE éco-matériaux 04-05 – émerge en 2013, suite à l'appel à projets interministériel qui institue leur reconnaissance et leur financement. Il a pour objectif de structurer les filières bois, paille, terre et pierre dans les départements des Hautes-Alpes et des Alpes-de-Haute-Provence. Le matériau empirique qui sert de base à notre analyse est composé de 17 entretiens réalisés auprès des membres de ce pôle, ainsi que d'une semaine d'observation participante avec notamment la participation à deux comités de coopération et aux travaux d'un groupe méthodologique.

C'est avant tout une volonté de développement territorial qui sous-tend la démarche du PTCE éco-matériaux 04-05 puisqu'il a pour particularité d'être porté par un Comité de bassin d'emploi (comité d'expansion) et découle d'un diagnostic territorial partagé avec la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA). La co-animation du dispositif COTEFE (comités territoriaux éducation formation emploi) joue en effet le rôle de catalyseur en 2009 avec l'identification du potentiel économique et environnemental porté par les matériaux de construction écologique sur le territoire. Le développement du secteur est aussi encouragé pour le potentiel d'emplois qu'il représente, d'où des liens étroits avec les structures de l'insertion par l'activité économique du territoire. Sur le plan institutionnel, on voit bien que le paysage théorique qui structure la démarche s'inscrit dans le champ de l'économie territoriale.

Il s'agit donc pour le comité d'expansion de mener un travail d'exploration pour transformer des ressources génériques en actifs génériques. Autrement dit, les éco-matériaux du territoire sont considérés comme une réserve, un potentiel latent, un facteur à organiser et à exploiter pour « révéler le territoire » (Colletis et Pecqueur, 2005). Ainsi, le processus d'activation engagé en fédérant les acteurs et en organisant la filière les transforme en actifs, en facteurs engagés dans un processus de production, à même de produire des retombées économiques, sociales et environnementales, locales. Lorsque l'acteur public choisit de soutenir financièrement l'impulsion du PTCE par le comité d'expansion, sa décision s'appuie plus ou moins explicitement sur les apports théoriques de l'économie territoriale, en cherchant à faire jouer des « facteurs de concurrence spatiale » (Colletis et Pecqueur, 1993 et 2005) pour redynamiser le territoire du projet. D'ailleurs, le PTCE a pour partenaire et personne ressource Bernard Pecqueur.

Bien que le pôle soit particulièrement émergent, ce qui n'autorise aucune forme d'évaluation du succès ou de l'échec du projet, la plupart des acteurs interrogés déplorent un manque d'investissement ou expriment des réserves sur la capacité du PTCE à provoquer un changement d'échelle de l'écoconstruction sur le territoire. Les raisons invoquées par les membres sont multiples. On retrouve par exemple le manque de confiance, la crainte de non-retour sur investissement, le caractère trop abstrait de la démarche... L'animateur du PTCE nous dit par exemple : « Moi qui vient du nord de la France j'ai accompagné des agendas 21, c'est pas simple mais les gens comprenaient bien, ici c'est la culture du chacun pour soi ». Un architecte bioclimatique, très engagé dans la démarche, ajoute : « Ici le problème c'est qu'on a du mal à comprendre ce qu'est une filière ce qu'on peut tirer du bois, chacun fait son activité dans son coin ». Le discours du

porteur de projet d'une coopérative d'achat de matériaux va dans le même sens : « Ce qu'il faut admettre c'est que le Haut-alpin préfère bricoler plutôt que se structurer, il refuse sur le principe de travailler avec son voisin tant qu'on lui a pas montré que ça marche... Dans d'autres régions ça marche beaucoup mieux ». Autant d'éléments qui témoignent d'un manque de proximité organisée (Gilly et Torre, 2000) entre les acteurs.

Les premières explications fournies par les acteurs – telles que le manque de tradition coopérative sur le territoire, la méfiance des uns et des autres, l'incompréhension par les acteurs des enjeux de la coopération – nous semblent réductrices et insuffisantes pour expliquer les éléments de blocage observés. Nous faisons appel dans la partie suivante à la théorie de la régulation pour mieux saisir les points d'achoppement du projet tout en ouvrant l'analyse et en l'inscrivant dans le débat plus large des potentialités de la catégorie du local dans un contexte de mondialisation accélérée.

## **2. UNE RÉGULATION TERRITORIALE SECTORIELLE EN BUTTE À DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS INADAPTÉS AU NIVEAU MACRO**

La théorie de la régulation nous permet de mettre l'accent sur les tensions potentielles entre structures institutionnelles et échelle de la régulation territoriale de l'écoconstruction, et ce à plusieurs niveaux. La nouvelle posture et méthodologie méso de l'école de la régulation (Lamarche *et al.*, 2015) s'éloigne en effet de l'approche globale des sociétés, dont les premiers travaux mobilisaient un angle strictement macroéconomique, pour mieux mettre en lumière les espaces de régulation partielle. Elle nous permet donc de considérer l'émergence du PTCE comme dynamique de régulation territoriale sectorielle et d'analyser ses articulations et contradictions avec les structures institutionnelles.

Tout d'abord, au niveau macrosociologique, on peut trouver des explications au problème persistant de débouchés. À plusieurs reprises, les acteurs de la filières mentionnent l'*histoire des trois petits cochons* lorsqu'ils évoquent la vision de la construction dans l'imaginaire collectif : la paille par exemple est ainsi considérée comme un matériau peu fiable et inflammable, et surtout pas comme un matériau isolant ou résistant pour la construction. Le système d'éducation et de formation joue aussi en défaveur de l'écoconstruction puisque très peu d'institutions en transmettent les savoir et techniques.

Ensuite, la régulation professionnelle du secteur de la construction conventionnelle joue comme une véritable barrière à l'entrée pour les acteurs de l'écoconstruction puisque les matériaux écologiques sont pour beaucoup non certifiés, ce qui pose un problème d'assurance. Par ailleurs et plus généralement, il nous semble que les acteurs dominants du BTP ont un poids majeur sur l'élaboration des dispositifs institutionnels. Beaucoup d'acteurs interrogés dénoncent l'emprise des fabricants d'isolants conventionnels et polluants (laine de verre, etc.) sur le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB, organisme de certification) et sur la réglementation thermique (RT 2012).

Enfin, la concurrence internationale, dans le contexte actuel de mondialisation accélérée pose de sérieux obstacles. Ainsi, les importations depuis les pays de l'Est de l'Europe se substituent au bois local dont le prix est élevé, et les scieries locales, de moins en moins nombreuses (44 en 2006, 38 en 2008 pour toute la région PACA) s'orientent souvent vers du négoce. Pour beaucoup d'acteurs interrogés, l'investissement public est indispensable au développement des filières locales.

Il y a ainsi une contradiction entre le régime réel de fonctionnement des filières locales de l'écoconstruction, résultat de normes d'activités produites par les acteurs, et la nature des dispositifs institutionnels qui régulent le secteur de la construction dans le cadre de normes prescrites. Ces dispositifs institutionnels sont eux-mêmes liés aux caractéristiques du régime d'accumulation, que les théoriciens de la régulation appellent formes institutionnelles (Boyer et Sayard, 2002). Les freins identifiés plus haut font particulièrement écho à deux d'entre elles : la forme de la concurrence et l'insertion dans le régime international, qui conditionnent et contraignent les filières alpines de l'écoconstruction.

En revanche, il nous semble exister des germes de dialectique locale méso-macro, qui mériteraient d'être renforcées et pourraient induire une pérennisation de la démarche PTCE.

### **3. QUELLE DIALECTIQUE MÉSO-MACRO POUR UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE DES FILIÈRES LOCALES DE L'ÉCOCONSTRUCTION DANS LES HAUTES-ALPES ?**

Certaines incohérences des dispositifs institutionnels susmentionnés trouvent des embryons de réponse par des ajustements locaux. Par exemple, la mobilisation des acteurs donne lieu aujourd'hui à l'émergence d'un centre de formation bi-départemental dédié à l'écoconstruction. Nous l'interprétons comme un véritable arrangement local à même de contourner l'écueil du caractère inadapté du système éducatif quant au développement de la dynamique méso de l'écoconstruction sur le territoire des Hautes-Alpes. En outre, le PTCE cherche à agir sur la certification des matériaux écologiques, par divers projets d'instrumentation et la mise en place d'un système de garantie participatif. Là encore, l'initiative contourne les dispositifs institutionnels qui lui font obstacle.

En revanche, un développement conséquent de l'écoconstruction, même au niveau local, nous paraît impossible en l'absence d'une modification profonde de la semi-fonctionnalité du secteur de la construction (Bartoli *et al.*, in Lamarche, 2011). Autrement dit, nous nous retrouvons dans le cas de figure évoqué Gilly et Pecqueur (2002) : celui où les innovations institutionnelles et technico-économiques mises en œuvre sur le territoire exigent pour se développer un éclatement des formes institutionnelles et productives du système économique global. Ce processus territorialisé de construction normative doit donc s'inscrire dans un mouvement plus large de changement institutionnel et de diffusion de nouveaux dispositifs, à même de prendre en compte les réalités du secteur du bâtiment durable.

Ainsi, toute une série d'obstacles persistent et freinent le développement des filières des éco-matériaux dans les Hautes-Alpes. La prise de distance avec la catégorie du local nous a permis de saisir des enjeux qui dépassent ceux qui ont conditionné l'action publique. Dès lors, nous soulignons le risque afférent à l'engouement excessif autour du dispositif PTCE. Le cas étudié montre en effet que le financement de projets territoriaux orientés ESS par du dispositif PTCE ne peut générer d'effet de spécification par le simple regroupement d'acteurs. Dès lors, pour structurer des filières productives durables, la politique publique se doit de passer également par d'autres canaux, potentiellement à même de générer de nouveaux arrangements institutionnels.

### **RÉFÉRENCES**

Amin A., Robins K., 1992, « Le retour des économies régionales ? La géographie mythique de l'accumulation flexible », in Benko G., Lipietz A. (dir.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 123-161.

- Boyer R., Saillard Y., 2002, *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Colletis G., Pecqueur B., 1993, « Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ? », *RÉRU*, numéro spécial « Économies de proximités », Bellet M., Colletis G., Lung Y. (coord.), n° 3, pp. 489-508.
- Colletis G., Pecqueur B., 2005, « Révélation de ressources spécifiques et coordination située », *Économie et institutions*, n° 6, pp. 51-74.
- Benko G., Lipietz A., 1992, *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF.
- Gilly J.-P., Torre A., 2000, *Dynamiques de proximité*, Paris, L'Harmattan.
- Gilly J.-P., Pecqueur B., 2002, « La dimension locale de la régulation », in Boyer R., Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 304-312.
- Lamarche T., 2011, *Changements institutionnels sectoriels et territoriaux : éléments d'analyse mésoéconomique*, HDR, LADYSS/Université Paris Diderot.
- Lamarche T., Nieddu M., Grouiez P., Chanteau J.-P., Labrousse A., Michel S., Vercueil J., 2015, « Les régulations mésoéconomiques : saisir la variété des espaces de régulation », *Actes du colloque « Recherche & régulation, La théorie de la régulation à l'épreuve des crises »*, LADYSS-INALCO, Paris, 9-12 juin 2015 [[www.ladyss.com/IMG/pdf/rr\\_2015\\_re\\_gulation\\_me\\_so\\_final\\_fr.pdf](http://www.ladyss.com/IMG/pdf/rr_2015_re_gulation_me_so_final_fr.pdf) consulté le 28/01/2016].
- Pecqueur B., 2006, « Le tournant territorial de l'économie globale », *Espaces et sociétés*, n° 124-125, pp. 17-32.

## **L'AUTEURE**

**Céline Bourbousson**

LEST

Université d'Aix-Marseille

[celine\\_bourbousson@yahoo.fr](mailto:celine_bourbousson@yahoo.fr)



# L'Union européenne en quête de cohésion

## Les fonds européens participent-ils à la réduction des inégalités territoriales ?

### AUTEUR

Sébastien BOURDIN

### RÉSUMÉ

La politique de cohésion de l'UE a fêté ses vingt années d'existence en 2009. La mise sur pied de cette politique part du constat que les forces du marché ne sont pas nécessairement suffisantes pour réduire significativement les inégalités territoriales. L'UE a alors construit cet outil de solidarité financière entre États membres avec l'objectif d'améliorer la compétitivité des régions défavorisées et de corriger les déséquilibres régionaux. Pourtant, la littérature (notamment en économétrie spatiale) sur la question de l'efficacité des fonds européens n'est pas unanime. Aussi, nous proposons d'analyser la politique de cohésion et son rôle dans la croissance régionale au travers d'une méthode développée en analyse spatiale, à savoir la GWR (régression géographiquement pondérée). Les résultats montrent que les effets de la politique de cohésion sont différenciés en fonction des régions de l'UE. Les variations spatiales de l'influence des fonds européens sur la croissance économique des régions appellent des inflexions dans la politique de cohésion, en particulier en faveur d'une politique davantage territorialisée.

### MOTS CLÉS

Convergence, disparités économiques, politique de cohésion, GWR, Union européenne

### ABSTRACT

EU cohesion policy celebrated its twenty years of existence in 2009. The establishment of this policy stems from the observation that market forces may not be sufficient to significantly reduce regional inequalities. The EU therefore built this financial solidarity tool between member states with the aim of improving the competitiveness of disadvantaged regions and correcting regional imbalances. Yet, literature (particularly in spatial econometrics) on the question of the effectiveness of European funds is not unanimous. Hence, we suggest to analyse the cohesion policy and its role in regional growth through a method developed in spatial analysis, namely the GWR (Geographically Weighted Regression). The results show that the effects of the cohesion policy are differentiated according to EU regions. Spatial variations of the influence of European funds on the economic growth of regions ask for inflections in the Cohesion policy, especially in favor of a more territorialized policy.

### KEYWORDS

Convergence, Economic disparities, Cohesion policy, GWR, European Union

## 1. CONTEXTE ET OBJECTIF

### L'évolution récente des disparités économiques régionales au sein de l'Union européenne

En 2010, une étude d'Eurostat montre que la région Inner London (ville de Londres) est la plus prospère de l'Union européenne et est vingt fois plus riche que la région la moins

développée, à savoir la région Severozapaden située en Bulgarie. Avec les deux derniers élargissements (2004 et 2007), on a assisté à une reconfiguration géographique des inégalités régionales révélant la mise en place d'un gradient économique Est-Ouest. Cet élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale nettement moins développés que les plus pauvres des pays de l'UE15 relance la question de la capacité de l'intégration européenne à favoriser la cohésion de son territoire.

À la lumière des difficultés rencontrées à assurer un développement harmonieux dans l'UE et malgré l'utilisation des fonds de pré-accession, les deux dernières décennies ont engendré de forts bénéfices pour une petite partie des régions grâce à une certaine « croissance cumulative » (essentiellement les régions métropolitaines) tandis que d'autres régions ont continué à cumuler du retard. Mise à niveau et convergence constituent des problématiques récurrentes de la Commission européenne. Il y a alors convergence lorsque la richesse d'un pays ou d'une région en retard tend à croître plus rapidement que celle d'un pays ou d'une région plus développée, annulant ainsi dans le long terme les écarts de richesse. D'une manière générale, les études (institutionnelles et scientifiques) montrent qu'il existe un processus de convergence des pays mais qui est plus discutable aux échelons territoriaux inférieurs. À l'intérieur des États membres, les disparités régionales se sont souvent aggravées et, même si la situation économique de régions plus faibles a évolué positivement, le processus de rattrapage reste extrêmement lent.

#### **Objectif de la communication et fondements théoriques**

Alors que l'élargissement de l'UE aux onze nouveaux membres des pays d'Europe centrale et orientale est désormais acquis, la question du devenir des politiques européennes, en particulier de la politique de cohésion, reste problématique. Développée par étapes depuis 1975, la politique régionale européenne finance des programmes de développement dont bénéficient les régions de l'UE « en retard de développement » ou « en difficulté structurelle », selon la terminologie officielle.

La question de l'efficacité de cette politique a été largement abordée dans la littérature notamment à travers les travaux cherchant à mesurer l'impact des fonds structurels sur la croissance régionale et la convergence. Les années récentes ont vu se multiplier les études prenant en compte les aspects spatiaux des données dans l'analyse de la convergence d'un point de vue empirique, ou intégrant les interdépendances spatiales d'un point de vue théorique. Les résultats de ces travaux sont souvent divergents et montrent la difficulté de mesurer les effets réels de la politique de cohésion (Rodrigues-Pose et Fratesi, 2004 ; Esposti et Bussoletti, 2008 ; Le Gallo et Dall'Erba, 2008 ; Möhl et Hagen, 2010 ; Becker *et al.*, 2010). Les études précédentes utilisent des modèles économétriques spatiaux pour évaluer l'efficacité de la politique de cohésion. Dans cette communication, nous nous proposons d'utiliser un modèle alternatif développé par des géographes : la régression géographiquement pondérée (GWR). Grâce à cette méthode, nous espérons ainsi montrer dans quelle mesure l'approche territorialisée du processus de convergence permet d'avoir une nouvelle lecture des disparités économiques régionales et de leurs évolutions. Nous faisons l'hypothèse qu'il existe une variation spatiale significative de l'influence des facteurs explicatifs concourant à la croissance régionale et à la convergence.

Notre approche de la convergence dite « territoriale » pour évaluer l'efficacité de la politique de cohésion a un quadruple intérêt :

- *Politique* : l'UE a reconfirmé l'objectif de convergence comme une priorité de la politique de cohésion. Dans ce contexte, cette politique doit être perçue comme un accélérateur de croissance et de revenus dans les régions dites périphériques notamment.
- *Financier* : la part du budget allouée à la politique de cohésion a augmenté pour atteindre 45 % dans le programme financier pluriannuel 2014-2020 (contre 35 % sur la précédente période). Le budget global est stable sur les deux périodes (à 351,5 milliards d'euros contre 347 pour 2007-2013) mais cela n'a pas été sans heurts lors des discussions, certains pays invoquant le fait que les fonds européens étaient mal utilisés.
- *Théorique* : l'analyse territorialisée du processus de convergence implique la compréhension du rôle de la dépendance spatiale et des effets de débordement comme cela l'a été déjà suggéré par la théorie de la croissance endogène et de la nouvelle économie géographique.
- *Méthodologique* : le débat théorique peut être testé empiriquement par des techniques issues de l'analyse spatiale, qui n'ont jamais été utilisées pour l'analyse de la convergence économique à l'échelle de l'UE.

## 2. MÉTHODE UTILISÉE : VERS UNE MODÉLISATION SPATIALE DES FACTEURS EXPLICATIFS DE LA CROISSANCE RÉGIONALE EN EUROPE

D'un point de vue méthodologique, parmi les difficultés inhérentes à l'analyse de données spatialisées, on recense le problème de la non-stationnarité spatiale. En effet, certaines variables peuvent avoir un effet positif dans certaines unités territoriales alors que des effets négatifs sont observables dans d'autres. La régression géographiquement pondérée (GWR) peut être un moyen de prendre en compte, au moins partiellement, la non-stationnarité spatiale des facteurs (Brundson *et al.*, 1996). L'intérêt de la GWR réside également dans son approche qui permet une cartographie des variations paramétriques dans l'espace. Cette dernière peut être utilisée pour améliorer la compréhension des processus modélisés, mais également pour identifier les anomalies spatiales locales pour chaque variable exploratoire et notamment des effets différenciés de la politique de cohésion dans le cadre de notre communication.

Notre étude se base sur l'ensemble des régions de l'UE au niveau NUTS 2 sur la période 2000-2013. Parmi les données de la base Eurostat introduites dans notre modèle, on a :

Tableau 1. Variables du modèle

Variable	Description
taux de croissance	indicateur de performance économique d'une région
log PIBt0	représente le PIB/hab. pour la période initiale ce qui permet de mesurer la convergence des régions
logDens	densité de population (hab./km <sup>2</sup> ) comme proxy des économies d'agglomération
logEduc	niveau d'éducation de la population (part de la population âgée de 25 à 64 ans qui est titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur) comme proxy du niveau de capital humain
logR&D	part de la R&D dans le total des dépenses régionales
logFS	somme des fonds européens dépensés/habitant (obj. 1, 2, 3 – pol. de cohésion)
logInstit	indice de qualité institutionnelle (Charron <i>et al.</i> , 2013)

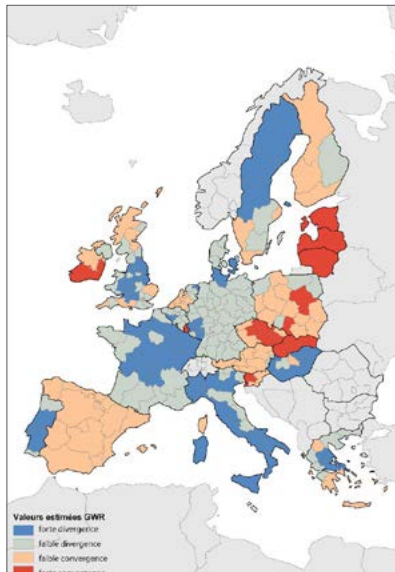
De récentes contributions (Eckey *et al.*, 2007 ; Sassi, 2010) ont été développées, de cette entrée méthodologique originale pour mesurer la convergence des régions. En utilisant cette méthode, nous faisons l'hypothèse qu'il existe une variation spatiale significative de

l'influence des facteurs concourant à la croissance régionale (dont les fonds européens). La GWR produit des valeurs de paramètres locaux pour chaque région (NUTS 2) plutôt que d'estimer simplement les valeurs globales. Ainsi, la variation spatiale des paramètres est lissée par pondération spatiale, révélant des grandes différences régionales dans les paramètres. Parmi les paramètres de notre régression on compte notamment la densité de population et le capital humain (Eurostat), les fonds structurels perçus sur la période de programmation 2007-2013 (DG Regio) ou encore l'indicateur de la qualité des institutions (données de Charron *et al.*, 2013).

### 3. QUELQUES RÉSULTATS : UNE CONVERGENCE MULTIPOLAIRE ET DES FONDS EUROPÉENS INÉGALEMENT EFFICACES

Les résultats montrent qu'il existe une variation importante de la vitesse de convergence des régions entre elles avec une forte instabilité structurelle. La visualisation des coefficients du modèle de GWR met en lumière les variations spatiales des paramètres. L'analyse empirique confirme l'hypothèse de bêta-convergence, même si les différences structurelles entre les régions sont maintenues. Il existe bien une répartition non aléatoire des phénomènes de convergence qui se matérialise dans l'espace par une tendance au regroupement et à la présence de « clubs de convergence/divergence locale ».

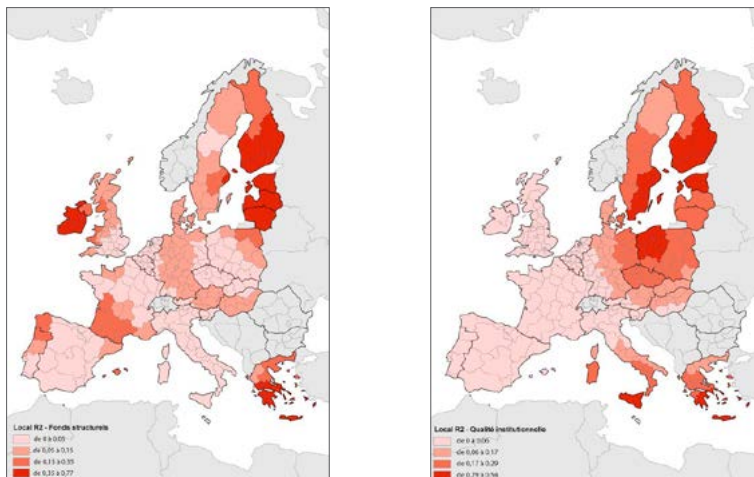
Carte 1. Convergences et divergences locales



Ainsi, la convergence observée entre les États de l'UE masque en réalité parfois une augmentation des inégalités régionales intra-étatiques (analyse globale). Par ailleurs, les phénomènes de convergence observés dans les modèles d'économétrie spatiale au niveau global produisent localement soit une convergence, soit une divergence (analyse locale).

La mise en évidence d'une convergence multipolaire et la présence conjointe des zones de convergence et de divergence au sein de l'espace européen souligne l'efficacité différenciée des fonds structurels qui peut être mise en relation notamment avec la qualité institutionnelle des régions.

Cartes 2 et 3. Effets différenciés des fonds européens et de la qualité des institutions sur la croissance régionale



#### 4. DISCUSSION ET IMPLICATIONS POUR LA FUTURE POLITIQUE DE COHÉSION

De même, l'expertise sur la politique régionale a évolué et, à la fin de la première décennie du nouveau millénaire, un certain nombre de rapports très convaincants quant à l'intervention de la politique sur le développement régional ont été publiés par des organisations internationales importantes telles que l'OCDE, la Banque mondiale et la Commission européenne. Ces rapports ont révélé deux points de vue opposés à un débat animé sur la politique régionale. D'une part, il est émis l'idée d'une politique de développement régional *space-neutral*, en mettant l'accent sur les avantages d'agglomération et les retombées découlant de la concentration géographique. D'autre part, une approche territoriale (dite *place-based*) qui suppose que la prise en compte du contexte géographique – en particulier le rôle des institutions, l'importance des connaissances locales, les caractéristiques socio-économiques – est indispensable. Il semblerait que nos résultats suggèrent une approche territorialisée de la politique de cohésion en tenant compte de son inégale efficacité en Europe.

Capello (2009) avance qu'une nouvelle théorie de la croissance en science régionale est en train d'émerger. Cette dernière investit les conditions et spécificités locales qui permettent à un système économique d'arriver à de hauts niveaux de compétitivité et d'innovation et, de manière plus cruciale, à maintenir ces niveaux dans le temps. Notre analyse à cet égard permet de mettre en évidence les variations spatiales de ces conditions et spécificités locales. Néanmoins, il manque aujourd'hui un « modèle » explicatif convaincant qui inclurait à la fois les éléments microterritoriaux, microcomportementaux

et intangibles du processus de développement. À cet effet, il semble nécessaire de définir des modèles, des indicateurs et des solutions analytiques pouvant être incorporés dans des modèles formalisés nécessairement plus complexes. Capello (*op. cit.*) explique qu'il est évidemment nécessaire de faire ressortir les spécificités territoriales dans un modèle macroéconomique en repartant du paradigme de l'individualisme méthodologique. En d'autres termes, il est nécessaire de démontrer les fondations microterritoriales de modèles de croissance méso et macroéconomiques. Aussi, nous pensons que l'approche prônée par les sciences du territoire est en mesure de pouvoir prendre en compte la complexité de ces processus.

Cette étude doit être considérée comme une première étape dans l'analyse de la convergence locale comme concept opératoire pour appréhender le caractère géographique du processus de réduction des inégalités entre les régions. Nous avons étudié ici la convergence en situation économique relativement stable. Des études futures pourraient explorer la dimension territoriale de la crise économique européenne et ses impacts sur les résultats, et analyser dans quelle mesure les regroupements spatiaux de convergence ou de divergence locale varieraient dans un tel contexte.

## RÉFÉRENCES

- Becker T., Dăianu D., Darvas Z., Gligorov V., Landesmann M., Petrović P., Pisani-Ferry J., Rosati D., Sapir A., Weder di Mauro B., 2010, *Whither growth in central and eastern Europe? Policy lessons for an integrated Europe*, Bruegel Blueprint, 11.
- Brunsdon C., Fotheringham A.S., Charlton M.E., 1996, "Geographically Weighted Regression: A Method for Exploring Spatial Nonstationarity", *Geographical Analysis*, 28(4), pp. 281-298.
- Capello R., 2009, "Space, growth and development", in Capello R., Nijkamp P., *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar.
- Charron N., Lapuente V., 2013, "Why do Some Regions in Europe Have Higher Quality of Government?", *Journal of Politics*, 75(3), pp. 567-582.
- Eckey H.F., Kosfeld R., Turck M., 2007, "Regional convergence in Germany: a Geographically Weighted Regression Approach", *Spatial Economic Analysis*, 2(1), pp. 45-64.
- Esposti R., Bussoletti S., 2008, "Impact of Objective 1 Funds on Regional Growth Convergence in the European Union: A Panel-data Approach", *Regional Studies*, 42(2), pp. 159-173.
- Le Gallo J., Dall'erba S., 2008, "Spatial and sectoral productivity convergence between European regions, 1975-2000", *Papers in Regional Science*, 87(4), pp. 505-525.
- Möhl P., Hagen T., 2010, "Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches", *Regional Science and Urban Economics*, 40(5), pp. 353-365.
- Rodriguez-Pose A., Fratesi U., 2004, "Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions", *Regional Studies*, 38(1), pp. 97-113.
- Sassi M., 2010, "OLS and GWR Approaches to Agricultural Convergence in the EU-15", *International Advances in Economic Research*, 16(1), pp. 96-108.

## L'AUTEUR

**Sébastien Bourdin**

Institut du développement territorial/  
EM Normandie  
IDEES  
sbourdin@em-normandie.fr

## **Territoires de santé gériatrique : entre offre et besoins**

### **AUTEUR-E-S**

Mélanie BOURGUIGNON, Thierry EGGERICKX, Jean-Paul SANDERSON

### **RÉSUMÉ**

Le vieillissement démographique fait partie des défis majeurs à gérer par la plupart des pays industrialisés. D'ici 2050, ce phénomène risque de présenter des tendances inédites, avec une augmentation marquée des effectifs et des proportions des populations âgées (60+) et très âgées (80+). À l'échelle locale, on note l'existence de disparités géographiques, notamment en termes de degré de vieillissement des populations, d'état de santé, d'isolement, d'appartenance sociale, etc. Sur base de ce constat, l'objectif de cette communication consiste à mener une réflexion sur l'existence de territoires de santé gériatrique, en lien avec les besoins des populations locales âgées résidant en Wallonie. L'approche territoriale de la santé gériatrique fait aujourd'hui défaut en Belgique. Elle revêt pourtant de multiples avantages dont celui de repenser l'accès aux soins, sans se calquer systématiquement sur les frontières administratives et géographiques existantes.

### **MOTS CLÉS**

Territoire de santé, gériatrie, offre, besoins, démographie, Belgique

### **ABSTRACT**

Demographic ageing is one of the main challenges that have to face most industrialised countries. By 2050, this process may even display previously unseen trends: the sharp increase of the number and the proportion of old (60+) and very old (80+) people. At local level, we notice the existence of geographical disparities, especially in terms of population ageing, health status, isolation, social classes, etc. Based on this, the aim of this paper is to reflect on the existence of gerontological health territories, in line with the needs of elderly people living in Wallonia. This territorial approach based on the gerontological health is lacking today in Belgium. Yet, it takes many advantages, including that of rethinking access to care without systematically using administrative or geographical existing boundaries.

### **KEYWORDS**

Health territories, Gerontology, Supply, Requirements/needs, Demography, Belgium

## **INTRODUCTION ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE**

### **Contextualisation**

Le vieillissement des populations fait partie des défis qu'ont à assumer les autorités locales, supra-locales et nationales. Les projections démographiques réalisées par le Bureau fédéral du plan (2015) montrent qu'en Belgique l'âge moyen passera de 41 ans en 2014 à 44 ans en 2060 ; il en découle une augmentation des proportions de personnes âgées (65+) et très âgées (85+), passant respectivement de 17,9 % et 2,5 % en 2014 à 24,6 % et 5,8 % en 2060.

Ces mesures globales masquent de réelles disparités à l'intérieur du pays et de ses régions (Bourguignon *et al.*, 2014). Les zones périurbaines, marquées par l'afflux de personnes actives, se caractérisent par des structures par âge relativement jeunes. En revanche, les agglomérations urbaines ou les communes rurales isolées du sud du pays se composent de populations plus vieilles, résultat notamment d'immigrations résidentielles de retraités.

Du point de vue socio-économique et sanitaire, on constate aussi une inégale distribution des groupes socio-économiques et des populations âgées en mauvaise santé (Bourguignon *et al.*, 2014 ; 2016). Les populations âgées les moins précarisées et celles en bonne santé sont sur-représentées dans les communes en zone périurbaine de Bruxelles ou à proximité de la frontière belgo-luxembourgeoise. L'état de santé des populations âgées est par contre bien moins satisfaisant dans les communes des anciens bassins industriels wallons.

### **Objectifs, questionnements et concepts**

Compte-tenu de ces disparités spatiales, notre objectif est de mener une réflexion sur l'existence de territoires de santé gérontologique, en lien avec les besoins des populations âgées résidant en Wallonie. Il s'agira de répondre au questionnement suivant : compte-tenu des disparités locales, comment l'offre varie-t-elle spatialement et s'adapte-t-elle aux besoins des plus âgés ? Cette réflexion concernera la Wallonie, l'une des régions administratives de la Belgique, dont le choix n'est pas dénué de sens : dans le cadre des réformes successives de l'État, la Wallonie a hérité de compétences dans les matières qui touchent à la gestion du vieillissement. Cette régionalisation fait de la Wallonie un acteur clé de la planification de l'offre et de la gestion des défis locaux, en collaboration avec les entités locales telles que les communes ou les centres publics d'action sociale.

Cette étude est structurée autour de deux concepts majeurs dont les définitions sont inspirées du champ de santé publique (Hall et Mejia, 1979). L'*offre* de prise en charge est entendue comme l'ensemble des prestataires disponibles pour aider, accompagner et prendre en charge les aînés dans leur quotidien. Les *besoins* expriment la quantité nécessaire de soins, de services ou d'aides, estimée à partir de l'état de santé pour assurer une prise en charge optimale. Nous posons l'hypothèse que les besoins des populations âgées sont très particuliers : en raison de l'espérance de vie de plus en plus élevée, on note la présence croissante de la dépendance cognitive, ainsi que de processus multimorbides, les personnes âgées pouvant cumuler des déficiences physiques et/ou psychiques. Par ailleurs, les besoins des populations très âgées relèvent d'une logique particulière liés à leur mobilité résidentielle : aux âges élevés, on migre moins... mais sur des distances plus grandes (Bourguignon *et al.*, 2015). Contrairement à d'autres âges auxquels les contraintes professionnelles et familiales guident les migrations des individus, aux âges élevés, elles ont lieu indépendamment de la distance entre les lieux de départ et de destination. Un des facteurs explicatifs serait d'appréhender la migration comme un moyen d'obtenir un soutien, un service, une place en institution et, dans ce cas, c'est davantage la disponibilité qui prime sur la distance à parcourir.

Une première confrontation entre besoins de prise en charge et offre de soins et de services a été réalisée pour les communes wallonnes (Bourguignon *et al.*, 2016). Sur cette base, il s'agira d'intégrer tant que possible la notion supplémentaire de *territoires de*



*santé gérontologique*. Dans ce cadre, ceux-ci désignent les espaces géographiques et politiques accessibles et pertinents pour envisager l'accès aux soins, la prise en charge et l'accompagnement médico-social des populations âgées en Wallonie<sup>1</sup>.

### **Données et méthodes**

Cette recherche repose sur des données multi-sources :

Du registre national, sont extraites les structures par âge, sexe et ménage pour chaque commune wallonne ;

- Du recensement de population de 2001, sont extraits l'état de santé subjectif des populations locales, la présence de limitations fonctionnelles, l'appartenance socio-économique des individus et leur satisfaction quant à l'offre de services publics ;
- De la base de données Pharmanet, nous tirons des prévalences communales de maladies typiques des âges élevés établies à partir de la consommation de traitements censés agir contre ces affections ;
- L'INAMI (Institut national d'assurance maladie-invalidité) nous a également transmis les statistiques par âge et par commune de médecins généralistes et spécialistes, ainsi qu'un cadastre des lits en maisons de repos (et de soins).

Un premier bilan des besoins et de l'offre a été dressé à partir de méthodes multivariées (analyses factorielles, classifications, etc.). La confrontation entre ces deux dimensions repose quant à elle sur l'attribution de scores à chaque commune wallonne, synth sant leur position en termes de besoins et d'offre. Les deux dimensions ont été confrontées pour évaluer l'importance de l'écart entre offre et besoins.

### **1. REVUE DE LA LITTÉRATURE**

L'approche territoriale de la santé gérontologique est peu exploitée en Belgique. Ailleurs par contre, des expériences émergent dans ce sens. En France par exemple, une réflexion a été entamée autour de l'insertion du concept de « service public territorial de santé » dans la réforme de la future loi de santé publique (Devictor, 2014). L'objectif vise à répondre aux difficultés rencontrées à la fois chez les usagers et les professionnels de santé : (i) incompréhensions dans l'organisation du système de santé, (ii) mauvais usage lié à ces incompréhensions, (iii) ruptures dans les processus d'accompagnement, (iv) standardisation des plans d'aides, (v) exclusion du système, etc., du côté des usagers ; (vi) méconnaissance des compétences inter-professionnelles, (vii) manque de coordinations entre professionnels et entre services, (viii) approche unipathologique des patients, etc., du côté des professionnels (Devictor, 2014 : 8).

Progressivement les sciences territoriales ont développé une approche de la santé. Celle-ci part du constat que les inégalités sociales et d'accès aux soins ne se calquent pas forcément sur des territoires administratifs (Doumont et Verstraeten, 2009). C'est dans ce cadre que la notion de *territoire de santé* s'est développée, dans la foulée de celle des bassins de santé. Selon Bourdillon (2005), le territoire de santé intègre dans sa définition les lieux de vie, l'état de santé des populations et les lieux de soins disponibles, en négligeant toutefois les frontières administratives : « Aux découpages administratifs classiques [...] vient donc se greffer un nouveau zonage plus proche de la réalité quotidienne des Français » (*op. cit.* : 139). Vigneron a quant à lui développé la notion

1 Cette définition s'inscrit dans le prolongement de ce qui est envisagé en France dans l'article L.1434-16 du code de la santé publique.

de *bassin de santé* « qui vise à la fois à une meilleure accessibilité des personnes au système de santé et à une meilleure adéquation entre l'offre et la demande » (Vigneron, 1999 : 39). D'après cet auteur, le bassin de santé correspond au « cadre spatial de l'action du professionnel de soins, où réside sa population et, autour de lui d'autres professionnels de santé avec lesquels il constitue, au moins de fait, un réseau » (*op. cit.* : 39). À cet auteur encore de préciser que le bassin de santé est « une partie de territoire drainée par des flux hiérarchisés et orientés principalement vers un centre, de patients aux caractéristiques et aux comportements géographiques homogènes. [...] La définition d'un bassin de santé repose sur une homogénéité de comportements des populations et non directement sur une disposition des structures de l'offre » (*op. cit.* : 40).

Comme signalé, les études scientifiques traitant des aspects territoriaux de la santé sont rares en Belgique. Pourtant ces approches présentent de nombreux avantages pour repenser des politiques publiques et envisager une planification équitable et adaptée des soins de santé. Bourdillon (2005 : 139) explique notamment que « la géographie de la santé, fondée sur la base de données épidémiologiques et d'indicateurs socio-économiques, permet de décrire des populations, leur état de santé et l'offre de soins. De plus, elle permet la comparaison des zones géographiques entre elles et ouvre ainsi la discussion sur les questions d'inégalités de santé et les mesures à prendre pour y apporter de possibles mesures correctrices ». Cette approche exigeant des données fines sur l'utilisation des soins de santé est toutefois souvent contrecarrée par la disponibilité de ces données.

## 2. RÉSULTATS ATTENDUS

Une première analyse exploratoire a révélé les contours des dimensions d'offre et de besoins des populations âgées de Wallonie. Cette réflexion autour de l'adéquation entre offre et besoins vient en amont de celle des bassins de santé puisqu'elle démontre que de réelles disparités existent et que la définition de territoires à partir de limites administratives est loin d'être satisfaisante. L'identification de disparités en termes de besoins ou d'offre est un préalable nécessaire pour établir des bassins de santé qui répondent aux attentes des populations. Le bassin ou le territoire de santé sont, dans ce cadre, dérivés de leur définition initiale : celle-ci est plutôt directement axée sur les disparités locales qui sont observées à la fois en termes d'offre et de besoins.

Dans notre essai exploratoire, différents types de localités ont été mis en évidence dont deux attirent spécialement notre attention : d'une part, les espaces où l'offre est supérieure aux besoins et, d'autre part, les espaces où les besoins sont supérieurs à l'offre. Cette typologie laisse entrevoir des localités dont les populations âgées auront un bassin de santé géographiquement circonscrit car de nombreux services sont offerts sur le territoire communal, et des localités connaissant la situation inverse car les services doivent être recherchés plus loin. Dans cette analyse axée sur les besoins et l'offre de soins et de services, nous proposerons quelques réflexions qui intègrent la notion de territoire de santé. Notamment, la disponibilité de services nous amène à questionner l'existence de bassins de santé qui, par leurs spécificités (objectif médical, urgent, social, d'accompagnement quotidien, etc.) et leur degré de proximité par rapport au lieu de vie des populations âgées drainent les populations lorsqu'il est question de recours aux soins et aux services. Cependant, les données disponibles en Belgique ne permettent d'envisager les territoires de santé ni à partir des flux préférentiels, ni à partir d'aires géographiques

de santé. Les résultats sont donc établis autour du critère de disponibilité des données, forcément dépendante des territoires locaux calés sur des définitions administratives.

## RÉFÉRENCES

- Bourdillon F., 2005, « Les territoires de la santé, maillon clé de l'organisation sanitaire », *Revue française d'administration publique*, n° 113, pp. 139-145.
- Bourguignon M., Eggerickx T., Sanderson J.-P., 2014, *Vieillesse démographique, offre et demande de services en Wallonie*, Working Paper de l'Iweps, n° 17.
- Bourguignon M., Eggerickx T., Sanderson J.-P., 2015, "End-of-life" Migrations: a constraint alternative for the acquisition of a satisfactory way of life?, *colloque Chaire Quetelet « Démographie locale. Relations entre population, milieu de résidence et politiques publiques »*, Louvain-la-Neuve, 18-19 novembre 2015.
- Bourguignon M., Eggerickx T., Sanderson J.-P., 2016, « Offre vs Besoins de prise en charge chez les personnes âgées. Une typologie des communes wallonnes », *Cahiers de démographie locale* [à paraître].
- Bureau fédéral du plan, 2015, *Perspectives démographiques 2014-2060. Population, ménages et quotients de mortalité prospectifs*, Bruxelles.
- Devicor B., 2014, *Le service public territorial de santé (SPTS). Le service public hospitalier (SPH). Développer l'approche territoriale et populationnelle de l'offre en santé*, rapport du groupe de travail pour le service public en santé, Paris, ministère des Affaires sociales et de la santé.
- Doumont D., Verstraeten K., 2009, *Bassins de vie, territoires de santé ou comment atteindre les populations ? Expérience en France métropolitaine*, série de dossiers techniques, Université catholique de Louvain–Unité d'éducation pour la santé, à la demande et en collaboration avec le Centre local de promotion de la santé de Namur.
- Hall T. L., Mejia A. (dir.), 1979, *La planification des personnels de santé. Principes, méthodes et problèmes*, Genève, OMS.
- Vigneron E., 1999, « Les bassins de santé : concept et construction », *Actualité et dossier en santé publique*, n° 29, pp. 38-43.

## LES AUTEUR-E-S

### Mélanie Bourguignon

Centre de recherche en  
démographie  
Université catholique de Louvain  
melanie.bourguignon@uclouvain.be

### Thierry Eggerickx

Centre de recherche en  
démographie  
Université catholique de  
Louvain  
thierry.eggerickx@uclouvain.be

### Jean-Paul Sanderson

Centre de recherche en  
démographie  
Université catholique de Louvain  
jean-paul.sanderson@uclouvain.be

# Brazilian Southern Borderland Strategic Circuits: a Network Approach

## AUTHORS

Andrea BRAGA, Heleniza CAMPOS, Fábio ZAMPIERI, André FAURI

## ABSTRACT

This paper focuses on the role that borderland twin cities play on the hierarchy of transnational urban systems. It aims at analysing MERCOSUL road network measures of integration, synergy and centrality in order to display the correlations between the borderline twin cities functional specialization and the probability of transnational and cross-border flows. Methods are based on Space Syntax theories that provide descriptions of networks' structure properties at different geographical scales. The analysed road network spreads from São Paulo (Brazil) –the main South American industrial centre– to La Plata (Argentina) and Pacific seaports (Chile), comprising of five national territories: Brazil, Uruguay, Argentina, Paraguay and Chile. The analysis provides evidences that Paso de Los Libres/AR-Uruguaiana/BR twin cities hierarchical accessibility and centrality patterns in the regional structure correlate to their functional specialization as logistic hubs. We argue that these twin cities are strategic nodes controlling cargo flows within MERCOSUL due to their central position within the circulation network.

## KEYWORDS

Borderline twin cities, MERCOSUL roads network, Cargo flows, Space syntax

## RÉSUMÉ

Cet article porte sur le rôle des villes jumelées frontalières dans la hiérarchie du système urbain transnational, compris étant que résultat de l'interaction des propriétés morphologiques des réseaux local et régional. L'objectif est d'analyser quantitativement la probabilité de flux dans le réseau routier du MERCOSUR afin de saisir les corrélations entre la spécialisation fonctionnelle des villes jumelées situées à la frontière entre le Brésil et l'Argentine et leur position hiérarchique dans le réseau. Les méthodes sont basées sur la théorie de la syntaxe spatiale qui permet des descriptions multi-échelles de la zone d'étude, celle-ci étant délimitée au nord par la ville de São Paulo (Brésil) et au sud par la ville de La Plata (Argentine), en comprenant les territoires du Brésil, Uruguay, Argentine, Paraguay et Chili. L'analyse des villes jumelées Paso de los Libres/AR-Uruguaiana/BR signale une relation solide entre la position hiérarchique de ces villes dans le réseau routier et leur spécialisation fonctionnelle à cause de leur position stratégique de contrôle de flux de marchandises dans le MERCOSUR.

## MOTS CLÉS

Villes jumelées frontalières, réseau routier du MERCOSUR, flux de marchandises, syntaxe spatiale.

## 1. INTRODUCING THE RESEARCH PROBLEM

International borderline regions are prioritised in transnational integration projects, although their role in controlling cross-border flows still arise concerns in Latin America. This article discusses the strategic role international borderline twin cities play in

MERCOSUL urban network structure, focusing on Uruguiana/BR-Paso de los Libres/AR case, a busy cargo cross border gateway.

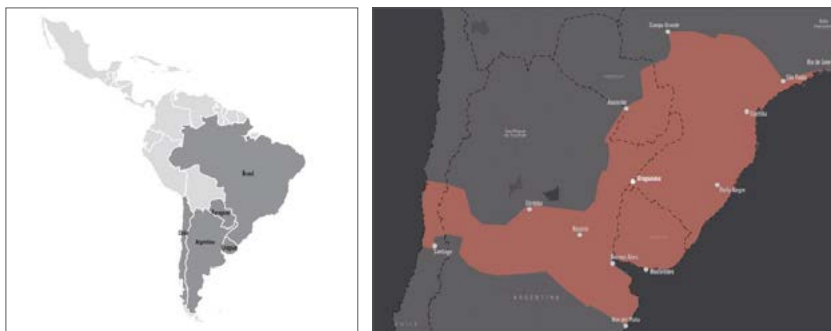
The hypothesis is that their hierarchical position in the regional circulation network differentiates the borderland region between Brazil, Uruguay and Argentina into subareas. Their heterogeneity is granted by the functional specialization of twin cities due to main flows characteristics that emerge from the interaction between local and MERCOSUL contexts, transport modals and merchandise flows towards global, local and regional markets, that in turn relate to spatial integration patterns, informing movement potentials and route choice probability.

MERCOSUL road networks properties are described with space syntax methods in which cities are nodal components of the network topological structure at global scale, allowing the measurement of their relative accessibility and centrality of each node. The modelling provides quantitative evidence to perform a hierarchical ranking towards potential movement and flows probability within the circulation system. The article displays preliminary evidences consisting of partial findings within the current research project "South American Transborder processes: Territorial Dynamics, Regional Development, Integration and Defense in Brazilian Southern and Northern borderland"<sup>1</sup>.

## 2. CONTEXT: BRAZIL SOUTHERN BORDERLINE AND CASE STUDY

Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay borderland region characterise the configuration of the South American territorial divide due to its geographical, economic, political and strategic importance for the interactions between, firstly Spanish and Portuguese colonies, later, the emergent national states (Maxwell, 2012). The current territorial divide emerges from 19th century struggles over the La Plata Basin control, which testifies the imbricate relations between its geographical position, regional economic system, political disputes over territory and worldwide markets targeted by national states economies.

Figure 1. MERCOSUL road network boundaries (Fauri, 2015)



<sup>1</sup> The project is coordinated by Aldomar Rückert (UFRGS) and supported by the Brazilian Federal Research Funding CAPES (PRO-DEFENSE/2013).

Brazilian borderland zone with Argentina and Uruguay comprises almost half of Rio Grande do Sul State area where half of its population is dispersed through a sparse urban network comprising small to medium-size cities. Numerous international borderline twin cities that are strategic nodes for globalised trading networks, attest for cross-border interactions intensity and resilience. Our case, the twin cities of Paso de Los Libres/AR has 45,803 inhabitants (INDEC, 2010) and Uruguaiiana/BR has 125,435 inhabitants (IBGE, 2010) and are connected by an international bridge across the Uruguay river. Uruguaiiana is classified as a sub-regional centre with restricted influence over its surroundings (IBGE, 2008). Our hypothesis is that its role as the main MERCOSUL logistic hub linking Brazilian production centers to Middle and Far Eastern markets relates to its centrality towards flows probability within the road network, that drives its functional specialization (Braga, 2013).

### 3. METHODS, MODELING TOOLS & RESEARCH TARGETS

In order to verify the hypothesis, Space Syntax methods (Al-Sayed *et al.*, 2014: 11) were applied regarding movement potentials and flows probability as generic functions of roads spaces. The road network is based on satellite images decomposed into a one dimensional graph, where axial lines represent the longest straight possible paths within a circulation structure. Modelling is performed on the resulting graph with Depthmap<sup>2</sup>. The iconography structures accessibility in a colour range based on quantitative measurement, where hot colours are the most integrated spaces. The axial integration measure describes relative asymmetry globally or within a restricted topological radius (R3,5, etc.) captured by depthness (number of turns) from one point to all others.

Morphological properties are described, measured and analysed towards:

- a. *closeness centrality* (nodes's adjacency or relative accessibility) that equals to integration measure to infer origin-destination movement potentials within networks (Al-Sayed *et al.*, 2013);
- b. *betweenness centrality* (bridge effect on flows probability) computes a node's frequency in every possible path used to reach other nodes in the network, displaying the shortest paths from all origins to all destinations and forecasting vehicular movement (Hanna *et al.*, 2013);
- c. *route choice* displays our case hierarchical position towards cross-border and transnational flows probability (Hillier *et al.*, 2007);
- d. *synergy* (correlation between global and local integration) measures the robustness of multiscale flows probability informing the emergency of alternative regional divides according to the twin cities' functional specialization. The hierarchical position on MERCOSUL roads network allows a spatial explanation of our case role as the main MERCOSUL cargo gateway (Al-Sayed *et al.*, 2013).

### 4. MOVEMENT AND FLOWS PROBABILITY THROUGH INTERNATIONAL BORDERLINES

*Global Integration analysis* highlights the paths with higher accessibility on the road network (figure 2), comprising the Uruguay river basin where Uruguaiiana/BR-Paso de Los Libres/AR is the higher origin-destination movement potential gateway. It displays

---

2 © 2000-11, University College London, Alasdair Turner, Eva Friedrich.

spatial evidence of historic territorial disputes for control over this strategic node and the paths with higher integration measures that have been The Paraguay War epicenter in the 19th century.

*Local Integration* (R20) depicts the urban network integration core limits (figure 3) comprising of its main seaports (Montevideo/UY and Buenos Aires/AR) and other borderline gateways such as Foz do Iguaçu/BR-Iguazu/AR and Ciudad del Este/PA-Salto/UY-AR), all of them holding intensive MERCOSUL cross-border interactions. Spreading from Salto, it encompasses the most part of Uruguay/Brazil borderland attesting its porosity, intensive interchanges and conurbation processes that enhances the urban network importance in structuring and controlling cross-border flows. The measure is also effective in explaining tourists' movement from Buenos Aires to the Brazilian/Uruguayan Atlantic coasts: Urugaiana/BR is the potential main gateway between Argentina and Brazil, and Salto/UY for regional touristic flows. *Local Integration* spreads weakly to Colonia de Sacramento/UY, once a Portuguese enclave in Spanish Colonial Territories and to Santa Fé, Rosário, Mendoza and Cordoba/AR, leading to the Andes cross-border paths to Chile, through which intensive cargo flows originated in São Paulo, Buenos Aires and other production centres reach Pacific seaports.

Route choice (figure 4) displays the highest flows probability along the paths connecting São Paulo/BR to Mendoza/AR through Urugaiana and São Borja/BR, where the Brazil-Argentina roads systems connect. Santa Fé/AR is the main crossroad linking Buenos Aires to the borderland with Brazil and Paraguay. The segments with highest flows probability converge to strategic nodes where river crossings are possible. The locational choices of international cooperation infrastructure projects channel transnational and cross-border flows through easily controlled and surveilled nodes (bridges), achieving the regional economic integration aimed by MERCOSUL. Interchanges between the twin cities of Urugaiana/BR-Paso de los Libres/AR are driven by their distinctive centrality towards cargo flows probability within the regional circulation network, what attests for this node resilience as an international cargo and logistic hub.

Figure 2. Global Integration (Braga and Fauri, 2015)



Figure 3 Local Integration R20 (Braga and Fauri, 2015)



Figure 4. Route Choice System (Braga and Fauri, 2015)

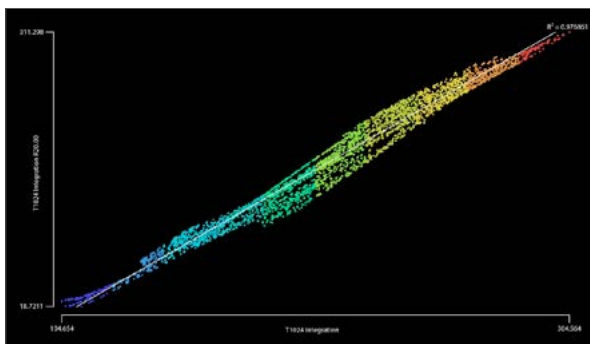


## 5- ON FURTHER ANALYSIS: TOPOLOGICAL SCALE BOUNDED CROSS-BORDER REGIONS

The robust correlation between local and global integration measures (synergy) evidences the multiscale coherence between spatial integration patterns that reinforces the network hierarchy. Uruguiana/BR-Paso de los Libres/AR hierarchical position within the road network structure enables international cooperation investments and control strategies regarding cargo flows that characterize them as the main MERCOSUL logistic hub. Its functional specialization differentiates this case from others, where conurbation processes inform the prevalence of local cross-border flows and commuting. The ascendent correlation attests for the emergency of an alternative regional divide enhancing a transnational logistic hub zone, driven by the economic integration between MERCOSUL national members (figure 5) and another one, in which microscale cross-border commerce induces the emergency of hybrid communities and cross-border market towns.



Figure 5. Synergy RN-R20 (Fauri, 2015)



In order to verify the acuteness of these preliminary findings, further research targets to widen multidimensional analysis, correlating twin cities functional specialization to qualitative data performed over an extended road network encompassing the whole of MERCOSUL territory, including local multivariable indexes such as GNP and import / export flows data to corroborate our general hypothesis.

## REFERENCES

- Al-Sayed K., Turner A., Hillier B., Iida S., Penn A., 2014, *Space Syntax Methodology*, London, Bartlett School of Architecture-UCL [discovery.ucl.ac.uk/1415080 consulted 28/01/2016].
- Braga A., 2013, *A espacialização de trocas multiculturais em conurbações internacionais de fronteira Brasil-Uruguai*, Porto Alegre, PROPUR / UFRGS.
- IBGE-CENSO, 2010, *Informações sobre municípios brasileiros* [cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php consulted 28/01/2016].
- IBGE-Diretoria de Geociências, 2008, *Região de Influência das cidades 2007*, Rio de Janeiro.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), 2010, *Censo 2010*, República Argentina [www.indec.gov.ar]
- Hanna S., Serras J., Varoudis T., 2013, "Measuring the structure of global transportation networks", *9th Space Syntax Symposium Proceedings*, Seoul, Sejong University.
- Hillier B., Turner A., Yang T., Park H., 2007, "Metric and topo-geometric properties of urban street networks", *6th International Symposium on Space Syntax Proceedings*, Istanbul, ITU.
- Maxwell K., 2012, "Os desafios da maturidade para o Brasil", *Época*, Geopolítica, São Paulo.
- Turner A., 2007, "From axial to road-centre lines: a new representation for space syntax and a new model of route choice for transport network analysis", *Environment and Planning B: Planning and Design*, 34, London, Pion.

## THE AUTHORS

**Andrea da Costa Braga**  
PROPUR  
UFRGS, Brésil  
andrea.braga@ufrgs.br

**Heleniza Ávila Campos**  
PROPUR  
UFRGS, Brésil  
heleniza.campos@ufrgs.br

**Fábio Lúcio Zampieri**  
UFSM, Brésil  
fabio.zampieri@ufrgs.br

**André Fauri**  
UFRGS, Brésil  
decofauri@gmail.com

# Relations entre processus de prise en charge en commun et processus de territorialisation

## AUTEURS

Hervé BRÉDIF, Didier CHRISTIN

## RÉSUMÉ

Face à l'émergence de problèmes complexes sur lesquels les solutions techniques s'avèrent largement inopérantes, la communication explore les conditions susceptibles de favoriser l'implication conjointe, libre et volontaire, d'une pluralité d'acteurs et d'institutions autour d'un objectif commun. Sur la base des nombreuses interventions qu'ils ont réalisées à la demande de commanditaires variés, les auteurs aboutissent au résultat que le territoire, en raison de son caractère d'*unitas multiplex*, constitue une entité stratégique pour la prise en charge de réalités complexes. Cela suppose toutefois de reconnaître que les acteurs de terrain disposent effectivement d'une capacité d'expertise et d'action et de la mobiliser activement, selon des modalités adaptées. Ainsi, co-construction d'une réponse multiacteurs à des problèmes ou projets complexes et processus de territorialisation vont généralement de pair et se renforcent mutuellement.

## MOTS CLÉS

Problème/projet complexe, acteur-expert, pluralité des attentes et des logiques, dessein commun, co-construction territorialisée, facilitation

## ABSTRACT

Our communication deals with the idea that some emerging problems have no technical solutions. In order to tackle this kind of situation and issue, it is necessary to look for the free and voluntary joint-involvement of a plurality of stakeholders around a common goal. Relying on the various interventions they made for different institutions, both private and public, the authors conclude that territory, viewed as an *unitas multiplex*, constitutes a strategic entity in the prospect of taking care of complex matters. However, this requires to recognize that stakeholders have a genuine capacity of expertise and action, and to try to mobilize it thanks to appropriate means. Thus, the coconstruction of a multiactors response to complex problems or projects and the territorialisation process can mutually enhance one another.

## KEYWORDS

Complex problem/project, Actor-expert, Plurality of expectations and approaches, Common goal, Territorialised co-construction, Facilitation

## INTRODUCTION

L'article de Garrett Hardin (1968), « The Tragedy of the Commons », a suscité un grand nombre de débats et de controverses quant à la façon de gérer au mieux les ressources naturelles – par l'État, par le marché ou *via* des communautés auto-organisées. Cependant, on a peu remarqué son point de départ fondamental : l'existence de problèmes réfractaires aux solutions purement techniques (*the class of "No technical solution problems"*, selon les termes de Hardin, à la fin de son introduction). Dans des domaines extrêmement divers, de la thérapie familiale (Watzlawick *et al.*, 1975) à la sociologie des organisations (Crozier,

1995), en passant, plus récemment, par les sciences du climat (*Rapport Hartwell*, Prins *et al.*, 2010), des chercheurs soulignent régulièrement l'échec des approches dominantes, quand elles reposent avant tout sur des mesures techniques, économiques ou juridiques, au regard du caractère particulièrement complexe que présentent certains problèmes. En conséquence, face à l'échec des solutions purement techniques, il conviendrait de trouver les moyens de favoriser l'implication des multiples acteurs concernés par le problème posé. C'est aussi à cette conclusion qu'aboutit, par exemple, le guide établi par un panel d'experts européens, destiné à la mise en œuvre de la directive-cadre européenne sur l'eau : « *In simple words : the water users and water polluters need to be turned into part of the solution, not being left outside the considerations as part of the problem* »<sup>1</sup> (Commission européenne, 2002 : 56). En la matière, les travaux fondateurs d'Elinor Ostrom (1990) ont ouvert des voies prometteuses concernant la capacité de communautés d'acteurs à s'auto-organiser pour gérer une ressource considérée comme commune. Beaucoup d'espoirs ont également été placés dans le développement de la démocratie participative, entendue comme l'ensemble des procédures visant à favoriser la participation directe des citoyens dans le gouvernement des affaires publiques (Rui, 2013). Pourtant, force est de constater que si la gestion de ressources naturelles par des communautés d'acteurs est observée et décrite dans de nombreux cas, elle demeure très difficile à impulser, pour un acteur donné. Quant à la démocratie participative, elle a pour objectif principal la définition d'un cadre consensuel de règles et de limites à respecter ; elle s'avère donc assez décevante du point de vue de la co-action (Brédif et Christin, 2009).

Sous réserve de prendre au sérieux la capacité d'expertise et d'action des acteurs en situation de problème ou de projet – des acteurs trop souvent oubliés dans les approches territoriales (Gumuchian *et al.*, 2003) –, nous souhaitons contribuer à la question de l'implication conjointe, libre et volontaire, de multiples acteurs autour d'un objectif commun, en montrant comment le territoire peut être envisagé comme une entité stratégique pour la prise en charge d'un problème ou d'un projet complexe.

## 1. PRINCIPAUX RÉSULTATS

### Considérations méthodologiques

Les auteurs ont un profil mixte de chercheur et de praticien. Depuis près de vingt ans, ils interviennent à la demande de commanditaires variés (collectivités territoriales, État, associations, organismes privés et professionnels), afin de favoriser l'implication conjointe, libre et volontaire, de multiples acteurs autour de l'atteinte d'un objectif commun. Les résultats présentés dans cette communication s'appuient sur cette expérience significative et des données de terrain de première main, en les resituant dans une perspective théorique.

Ces interventions de facilitation ont conduit à des centaines d'entretiens approfondis, l'animation de dizaines de séminaires et de réunions de restitution, la rédaction d'un grand nombre de synthèses et la conception de chartes validées par les acteurs eux-mêmes, sur des thématiques aussi diverses que :

– Eau et territoires (amélioration de la gestion de la qualité de l'eau, agences de l'eau

---

<sup>1</sup> « En somme, il convient de changer radicalement la manière dont sont envisagés les usagers de l'eau et les pollueurs de l'eau, en les considérant comme une partie de la solution plutôt qu'en les laissant de côté au motif qu'ils sont une partie du problème ».

Rhône-Méditerranée Corse et Seine-Normandie ; chambre d'agriculture du Vaucluse ; Association des usagers des eaux agricoles du Bassin Toudgha – Maroc) ;  
– Territoires et risques (adaptation au changement climatique, communauté d'agglomération Hérault Méditerranée – Vias ; gestion d'une pollution chimique, Direction générale de la Santé et Délégation générale à l'Outre-Mer – Martinique et Guadeloupe) ;  
– Territoire et santé (prise en charge en patrimoine commun de la « santé-environnement », agence régionale de la santé – Guadeloupe) ;  
– Développement économique et territoires (meilleure territorialisation de stratégies de filières, Association générale des producteurs de maïs ; coopérative Fermes de Figeac ; Fédération française des producteurs de pâtes de cellulose) ;  
– Projet stratégique de territoire (plateau de Saclay ; plateau de Millevaches ; haute vallée d'Aure ; Haute-Bigorre).

Pour le compte d'un gestionnaire donné, confronté à un problème complexe, ces démarches visent dans un premier temps à mobiliser et à recueillir, selon des règles déontologiques et une procédure strictes, l'expertise d'un panel représentatif et diversifié d'acteurs concernés par la problématique définie. Ces entretiens, semi-directifs, peuvent durer plusieurs heures, le temps pour la personne audité de formuler, dans sa complétude, son analyse de la situation. Cette complétude est recherchée à la fois sur les dimensions que chacun assigne à la problématique en jeu, les pistes de solutions à mettre en place, ainsi que sur tout ce qui concerne les relations que chacun entretient avec les autres acteurs qu'il estime concernés. C'est bien cette « expertise des interactions », accessible uniquement aux acteurs impliqués, qui se trouve au cœur de ces entretiens et en constitue l'originalité. C'est en analysant, puis en confrontant ces entretiens les uns aux autres, qu'un dessein commun potentiel peut émerger et que les conditions favorables à sa réalisation se précisent.

### **Le territoire comme entité stratégique de prise en charge d'un problème/projet complexe**

Dans les différentes situations où nous sommes intervenus, malgré l'existence et parfois l'abondance de l'information géographique relative à l'espace considéré, celle-ci n'est en aucun cas suffisante pour enclencher la dynamique recherchée en matière de gestion de problème ou de projet complexe. La particularité de ces situations tient au fait qu'aucun acteur, seul, ou aucune famille d'acteurs, seule, n'est en mesure de les prendre en charge de manière satisfaisante et suffisante. L'absence de solutions techniques dotées d'une réelle efficacité oblige au contraire à rechercher l'implication de multiples acteurs afin de co-construire une réponse adéquate dans la durée. La difficulté majeure étant que ces multiples acteurs ne peuvent en aucun cas être contraints d'agir dans le sens désiré... (Christin, 2014).

Comme l'ont montré en leur temps et dans d'autres contextes, les théoriciens de l'école de Palo Alto (1975) ou bien encore Michel Crozier (1995), l'écoute active des acteurs-en-situation-de-problème fournit une expertise absolument irremplaçable. Mais ce que Watzlawick *et al.* (1975) faisaient à l'échelle d'un couple ou d'une famille, Crozier (1995) à l'échelle d'un système d'action constitué, en particulier au niveau d'organisations publiques, nous avons été conduits à le développer à l'échelle de systèmes d'actions ouverts, à caractère territorial marqué, où la diversité des acteurs, des intérêts et des logiques s'avère à première vue considérable.

À partir de plusieurs exemples ayant donné lieu à publications, nous montrerons qu'il est possible de recadrer ou de reformuler un problème complexe en tenant compte de l'expertise approfondie d'un panel diversifié d'acteurs, puis de favoriser la prise en charge de ce problème complexe par la communauté d'acteurs concernés par la situation effective.

Ce faisant, nous comptons établir que les acteurs concernés par un problème complexe disposent d'une capacité d'expertise significative, pour peu qu'on prenne le temps de la mobiliser activement, selon des modalités adaptées. Cette expertise ne doit en aucun cas être confondue avec ce que l'on nomme classiquement des perceptions, des représentations ou encore des savoirs vernaculaires. Nous montrerons que selon la nature du problème ou du projet considéré, il convient de rencontrer un plus ou moins grand nombre d'acteurs (de quelques dizaines à quelques centaines), afin de parvenir à une lecture stratégique satisfaisante de la situation et d'identifier des leviers susceptibles de favoriser une mise en mouvement du système d'action. En comparant les expertises recueillies les unes avec les autres, des différences majeures se donnent à voir, des espaces d'accord, d'intérêt et de projet communs se révèlent ; in fine, le problème initial se trouve profondément renouvelé dans sa formulation, dans la perspective d'une efficacité accrue de l'action en commun.

Cette expertise à dire d'acteurs – d'acteurs-experts comme nous les nommons – ne permet pas seulement de redéfinir un problème ou un projet dans une situation complexe. Plus fondamentalement, elle permet d'enclencher des réponses d'un nouvel ordre par un processus multi-acteurs de prise en charge de réalités complexes. Dans ce processus, le territoire apparaît souvent comme une entité stratégique pertinente et incomparable, une *unitas multiplex* qui favorise le rapprochement entre des acteurs, entre des aspects et entre des politiques habituellement éclatés et disparates. Il oblige à poser la question de leurs interactions et des conditions de leur intégration réussie. En ce sens, nous montrerons, exemples à l'appui, que le territoire de prise en charge fine de réalités complexes suppose souvent de trouver un juste milieu entre proximité immédiate et mise à distance. Pour autant, ce niveau de prise en charge a besoin d'être soutenu par des niveaux de coordination opérant à d'autres échelles. De sorte qu'il devient possible de refonder la gestion de grands problèmes globaux, notamment environnementaux, en stimulant la co-construction territorialisée de la prise en charge de réalités fines et complexes, dont l'émergence ne pourra jamais advenir uniquement de solutions globales, préconisées en haut lieu, ou uniquement d'initiatives individuelles non coordonnées.

## **2. CONTRIBUTION À UNE APPROCHE CRITIQUE DE LA DEMANDE TERRITORIALISÉE**

Nos travaux et recherches livrent plusieurs enseignements.

Dans la perspective de la prise en charge d'un problème ou d'un projet complexe, reconnu comme patrimoine commun, le territoire apparaît moins comme une fin en soi, une donnée première, tangible et objectivable, que comme l'entité stratégique *via* laquelle se construit l'implication conjointe d'une pluralité d'acteurs. Dans cette optique, il ne fait pas de doute qu'une rétroaction positive existe, par laquelle la réponse co-construite renforce le processus de territorialisation, qui, à son tour, renforce le processus de co-construction, pour à son tour donner davantage de corps et de réalité à la notion de territoire...

En appréhendant le territoire de cette manière, des éléments d'explication à la demande territorialisée peuvent être avancés. Nous proposons notamment l'hypothèse suivante : c'est parce que certains problèmes et certains projets complexes requièrent une prise en charge à un niveau stratégique adéquat, entre local et global, que nombre d'acteurs, à différents niveaux de responsabilité et d'actions, aspirent fondamentalement à une gestion territorialisée des problèmes. Conçue de manière stratégique, la réponse territoriale co-construite permet de poser des questions d'interaction, d'intégration et finalement de cohérence et d'unité qui demeurent très difficiles à envisager autrement et ailleurs. En d'autres termes, cela apporte une réponse à la difficulté identifiée par John Dewey (1927) concernant la (re)composition d'un public adapté à la gestion des grands problèmes contemporains.

Enfin, une telle approche « stratégique » du territoire – et non ontologique ou substantive – constitue évidemment une manière de féconder, de l'intérieur, la démocratie, dès lors qu'elle s'appuie sur la capacité d'expertise et d'action des acteurs de terrain – et non sur les seuls experts attirés. Nous retrouvons ainsi l'un des grands legs d'Hannah Arendt (1950) au sujet de la réflexion politique, quand la philosophe affirme que le défaut de la philosophie, de la théologie, et plus encore de toute pensée scientifique, consiste à considérer l'homme en général et au singulier, alors que la politique devrait reposer fondamentalement sur un fait : « la pluralité humaine ».

## RÉFÉRENCES

- Bréfid H., Christin D., 2009, « La construction du commun dans la prise en charge des problèmes environnementaux : menace ou opportunité pour la démocratie ? », *Vertigo* [[vertigo.revues.org/8489](http://vertigo.revues.org/8489) consulté le 28/01/2016].
- Christin D., 2014, *Participation publique et gestions territoriales des eaux en France : à la recherche de nouvelles formes d'implication de la société*, thèse de doctorat AgroParisTech-UQAM.
- Commission européenne, 2002, *Guidance on public participation in relation to the water framework directive. Active involvement, consultation, and public access to information*, Luxembourg, EU.
- Crozier M., 1995, *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, InterÉditions.
- Gumuchian H., Grasset E., Lajarge R., Roux E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Économica.
- Hardin G., 1968, "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162(3859), pp. 1243-1248.
- Rui S., 2013, « Démocratie participative », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C., Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et participation [[www.dicopart.fr/it/dico/democratie-participative](http://www.dicopart.fr/it/dico/democratie-participative) consulté le 28/01/2016].
- Ostrom E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- Prins G., Galiana I., Green C., Hulme M., Korhala A., Korhala E., Pielke Jr. R., Rayner S., Sarewitz D., Stehr N., von Storch H., 2010, *The Hartwell Paper: A New Direction for Climate Policy after the Crash of 2009*, Joint research paper of the Institute for Science, Innovation and Society and the MacKinder Programme for the Study of Long-Wave Events, Oxford, Institute for Science, Innovation and Society.
- Watzlavick P., Weakland J., Fisch R., 1975, *Changements. Paradoxes et psychothérapie*, Paris, Le Seuil.

## **LES AUTEURS**

**Hervé Brédif**  
LADYSS  
Université Paris 1  
Panthéon-Sorbonne  
hbredif@univ-paris1.fr

**Didier Christin**  
AgroParisTech  
Association Sol et Civilisation  
didier.christin@soletcivilisation.fr

# Une géographie impliquée en faveur de la réforme territoriale : l'exemple du groupe des « 15 » en Normandie

## AUTEURS

Arnaud BRENNETOT, Michel BUSSI<sup>1</sup>

## RÉSUMÉ

Ce texte présente l'expérience menée depuis 2011 par quinze géographes des trois universités de Normandie (Caen, Le Havre et Rouen) engagés dans le débat public régional en faveur de plusieurs réformes structurelles des territoires de l'action publique. Cette implication s'est traduite par plusieurs prises de position : le soutien à la fusion des régions normandes, la promotion d'un réseau métropolitain régional, la participation active à la délibération démocratique régionale. Il s'agit de proposer un retour réflexif sur cette initiative afin d'en souligner les objectifs, les modalités de réalisation, l'impact social mais aussi les limites politiques. Recevant un écho social dépassant les ambitions initiales du collectif, cette expérience montre comment les sciences du territoire peuvent contribuer à une meilleure intelligence collective, en particulier à propos de la compréhension des enjeux poursuivis par ceux qui sont en charge de la réforme territoriale.

## MOTS CLÉS

Débat public, géographie, Normandie, métropolisation, réforme territoriale, région

## ABSTRACT

This text presents an experience conducted since 2011 by fifteen geographers from the three universities implanted in Normandy (Caen, Le Havre and Rouen) engaged in the regional public debate. Their aim is to support several territorial reforms: the union of the Norman regions, the promotion of a regional metropolitan network, the improving of regional democratic deliberation. This paper intends to offer a reflexive return on this initiative to highlight its objectives, its modalities of implementation, its social impact but also its political imperfections. Having received a greater audience than expected, this experience shows how territorial sciences can contribute to the implementation of a richer collective intelligence, in particular about the understandings of the goals pursued by those who are in charge of territorial reforms.

## KEYWORDS

Geography, Local authorities, Metropolisation, Normandy, Public debate

## INTRODUCTION

Depuis 2010, un collectif de géographes normands s'est invité et impliqué dans le débat public régional, proposant des pistes de réforme qui interpellent les diverses parties prenantes de l'action publique territoriale. Cette expérience montre comment la demande territoriale, loin d'être une réalité sociale préexistante à la recherche scientifique, peut être stimulée et alimentée par celle-ci, le chercheur en science territoriale adoptant alors une démarche proactive qui consiste moins à étudier des objets qu'à mobiliser

---

<sup>1</sup> Les géographes concernés ont été informés du contenu de ce document.



des connaissances scientifiques pour contribuer à l'élaboration de projets de territoires démocratiquement discutés.

## 1. UN COLLECTIF DE GÉOGRAPHES NORMANDS

Le 8 juin 2011, douze géographes des trois universités normandes de Caen, du Havre et de Rouen signent une tribune libre dans le quotidien national *Libération*, intitulée « Régions : les géographes veulent ouvrir le débat »<sup>2</sup>. Il s'agissait en particulier de rappeler l'opportunité que représenterait la fusion des deux régions normandes pour porter un véritable projet de développement territorial. Bien qu'assez court, ce texte est le résultat d'une longue gestation entamée au printemps 2010 lorsque ces mêmes géographes constatent, non sans déception, l'atonie du débat public sur les questions régionales en Normandie. Alors même que se tient la campagne pour les cinquièmes élections régionales, les enjeux d'une fusion éventuelle des deux régions normandes, problème récurrent depuis la fin des années 1960, et ses relations possibles avec les divers projets qui structurent l'« Axe Seine » sont totalement omis des discussions.

Figure 1. Le collectif des « 15 »

De gauche à droite : Y. Guermond (Rouen), P. Buléon ( Caen), P. Sajou (Le Havre, depuis 2013), B. Lecoquierre (Le Havre), M. Bussi (Rouen), F. Gay (Rouen), A. Brennetot (Rouen), M. Brocard (Le Havre), S. de Ruffray (Rouen), R. Hérin (Caen), A.-M. Fixot (Caen), G. Granier (Académie de Rouen, depuis 2013), L. Loubet (Le Havre, depuis 2013), P.-H. Emangard (Le Havre), A. Frémont (Caen)



Face à cette situation, ces géographes prennent l'habitude de se réunir, à Caen, au Havre ou à Rouen, pour discuter et réfléchir collectivement des questions relatives à l'aménagement et à la gouvernance de la Normandie et confronter les projets d'actualité aux enjeux à long terme. Ce collectif de géographes réunit des chercheurs appartenant à des générations diverses, certains étant actifs dans l'aménagement régional depuis les années 1960 alors que d'autres entament leur carrière (figure 1). Plusieurs d'entre eux ont eu des responsabilités diverses auprès des pouvoirs publics (siège dans les CESER<sup>3</sup>, consultants auprès de collectivités territoriales, un ancien recteur d'Académie) et dans l'administration de la recherche publique. Ce collectif rassemble différents courants de la géographie (analyse spatiale, géographie sociale, géographie des transports, géographie politique) autour d'un centre d'intérêt partagé : l'avenir de la Normandie. Tout en restant fidèle aux sensibilités politiques et philosophiques qui lui sont propres, chaque membre du collectif a accepté de dialoguer dans un esprit d'ouverture et sans dogmatisme des questions de développement territorial. La discussion interne a été organisée de façon pluraliste et contradictoire, sans hiérarchie entre les différents membres, avec

2 [www.liberation.fr/tribune/2011/06/08/regions-les-geographes-veulent-ouvrir-le-debat\\_741177](http://www.liberation.fr/tribune/2011/06/08/regions-les-geographes-veulent-ouvrir-le-debat_741177)

3 Conseil économique, social et environnemental régional (CESER), anciennement conseil économique et social régional (CESR).

la conviction partagée que, de la confrontation de la diversité des points de vue, doivent pouvoir se dégager des lignes de convergence autour de grands enjeux territoriaux.

## **2. UNE EXPÉRIENCE ORIGINALE**

Pour concrétiser cette approche, une méthode de travail originale a été mise en œuvre consistant à produire des documents rédigés et signés par l'ensemble des membres du collectif. Cela a supposé de faire émerger des points de consensus grâce à la discussion contradictoire couplée à une méthode d'écriture croisée où chacun contribue à la rédaction collective : après une première version, souvent rédigée par deux ou trois membres, chaque texte collectif fait l'objet de corrections et de remaniements successifs en séance plénière. Bien que coûteuse en terme de temps et d'énergie, cette procédure a permis à chacun de pouvoir se reconnaître et d'assumer les différents textes qu'il a signés. Les documents publiés par le collectif ne sont donc jamais des réactions « à chaud » mais plutôt des analyses de fond s'inscrivant dans la durée.

L'objectif poursuivi par ce collectif est, depuis 2011, d'interpeller l'opinion publique régionale et les leaders d'opinion afin de stimuler et de densifier le débat collectif. Il ne s'agit pas seulement de s'en tenir au rôle d'experts ou de consultants, en répondant à des sollicitations ou à des appels d'offres spécifiques, mais bien de s'inviter spontanément en dressant des diagnostics territoriaux et en provoquant le débat par la proposition de pistes d'action souhaitables.

Dans le prolongement de la première tribune inaugurale publiée dans *Libération*, le collectif a poursuivi son action en diffusant des textes dans la presse quotidienne régionale (*Ouest France, Paris Normandie*). Entre octobre 2011 et février 2012, le groupe s'est également investi dans le débat public portant sur la ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN) à travers la participation aux réunions publiques, la prise de parole dans la presse, la rédaction d'un cahier d'acteur. Il s'agissait alors d'insister sur l'importance de concevoir la modernisation des connexions entre les différents territoires normands et la région capitale dans le cadre d'un réel projet de développement régional prévoyant, simultanément, une amélioration significative des liaisons entre les trois plus grandes agglomérations urbaines (Caen, Le Havre et Rouen) afin de densifier le réseau des centralités locales.

Les mois suivants ont été consacrés à la rédaction d'un ouvrage collectif publié en mai 2012, *La Normandie en débat* (collectif, 2012 et figure 2) : à partir d'un diagnostic sans complaisance, délibérément plus réaliste que les évaluations habituellement publiées par les acteurs du développement territorial en Normandie, il s'agissait d'identifier les leviers disponibles pour enrayer le déclin socio-économique que connaît la région depuis le milieu des années 1970 (faible attractivité, perte de poids démographique et économique, faiblesse des fonctions centrales, sur-dépendance économique vis-à-vis de l'extérieur, etc.). À partir de l'exploitation de données statistiques et de l'observation des jeux d'acteurs passés ou en cours, l'objectif était de saluer les initiatives actuelles (Grand Paris, LNPN, coopérations portuaires) mais aussi de dénoncer un certain nombre de carences de l'action publique spécifiques à la Normandie : localisme et esprit de clocher de nombreux acteurs territoriaux, absence de culture de la coopération, difficultés structurelles à produire des synergies, sous-estimation des bénéfices de la coopération inter-territoriale, etc.

Figure 2. *La Normandie en débat*, OREP, Bayeux, 2012



La publication de cet ouvrage a eu un écho contrasté. Hormis quelques cas isolés, les responsables institutionnels interpellés ont peu réagi. Cette indifférence politique a largement résulté de l'hostilité de certains leaders socialistes haut-normands d'alors vis-à-vis de toute fusion des deux régions normandes, alors même que cette perspective était mieux accueillie en Basse-Normandie. Cet ouvrage a néanmoins permis de faire connaître les idées développées au sein du collectif, de nouer des contacts et d'engager un dialogue avec divers acteurs du territoire régional, notamment par le biais de réponses à invitations : réunions d'associations citoyennes, tribunes libres dans la presse régionale, réponses à interviews, cafés géographiques, etc. La présentation de l'ouvrage, proche du format académique, n'a cependant pas permis de toucher un large public.

L'année 2013 a été l'occasion d'accueillir trois nouveaux membres au sein du collectif et d'entamer la poursuite du travail de réflexion. Considérant que l'atonie du débat politique régional résultait de tensions géopolitiques durables entre Haute-Normandie et Basse-Normandie, mais aussi entre Caen, Le Havre et Rouen, au point d'empêcher tout véritable travail de concertation, il a été décidé de cibler la discussion sur le principal point de crispation et de blocage politique : l'absence d'une réelle métropole normande, au sens fonctionnel du terme, et l'opportunité que représenterait la création d'un réseau métropolitain Caen-Le Havre-Rouen.

Pour porter cette idée, un nouveau moyen a été expérimenté : la préparation puis le lancement d'un bulletin portant sur les conditions d'émergence d'une métropole normande. Afin de bénéficier d'une plus large audience, le collectif a choisi de rédiger ce bulletin dans un style clair et abordable par des non-spécialistes et de le diffuser gratuitement à plusieurs milliers d'exemplaires. C'est dans le contexte de la préparation de cette série de bulletins que le président de la République, François Hollande, a annoncé, en janvier 2014, sa volonté d'organiser une refonte de la carte des régions françaises.

### **3. ACCOMPAGNER LA RÉFORME TERRITORIALE EN NORMANDIE**

L'annonce de la nouvelle carte régionale et sa discussion au Parlement ont modifié l'acceptabilité politique des thèses défendues par le collectif de géographes depuis plusieurs

années. Le volontarisme gouvernemental a mis la perspective de la fusion des régions normandes au cœur du débat politique (Brennetot, 2014). Le nombre de sollicitations reçu par le collectif s'est rapidement accru, dépassant les 60 interventions depuis janvier 2014 (figure 3) : médias, associations citoyennes, acteurs consulaires, élus se sont intéressés aux idées et aux analyses diffusées par notre collectif depuis plusieurs années. Grâce à cet écho considérable et inattendu, nous avons alors constaté que nos propositions, si elles n'avaient pas été reprises immédiatement, étaient connues de beaucoup d'acteurs (figure 4).

Figure 3. Nombre d'interventions publiques du collectif entre janvier 2014 et juin 2015

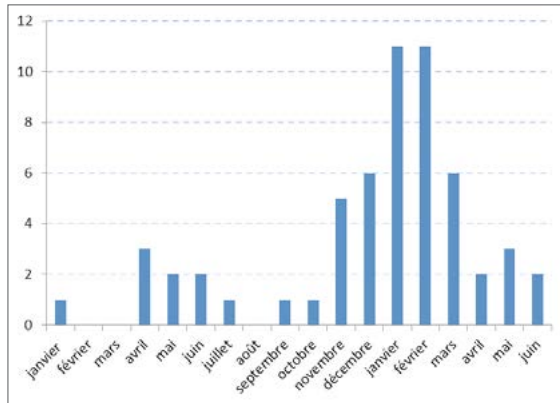


Figure 4. Exemples d'interventions du collectif dans le débat public



A. Brennetot et P. Buléon, séance plénière du conseil régional de Basse-Normandie, 26 juin 2014



A.-M. Fixot, Trente heures pour redessiner la France, émission « C dans l'air », France 5, 16 juillet 2014



Rencontre avec le public sur le thème de l'identité normande, Rouen, 12 décembre 2014



Déjeuner de travail avec le maire du Havre, 11 juin 2015

Dans ce nouveau contexte, outre la préparation des bulletins sur la métropole normande (figure 5), l'animation de rencontres publiques et l'organisation d'un colloque scientifique

sur la régionalisation<sup>4</sup>, le collectif s'est donné plusieurs missions : aider le public à décrypter le contenu et les implications de la réforme territoriale en cours et identifier les enjeux propres au territoire normand (opportunités en matière d'identification démocratique et de marketing territorial, localisation des centres de décision politique, avenir des départements, rôle de la Métropole Rouen Normandie, etc.). Certaines interventions relèvent de la formation continue (chambre des comptes, chambre des métiers, chambres de commerce) et répondent à la prise de conscience d'une maîtrise insuffisante des enjeux régionaux de la part de certains cadres territoriaux.

Figure 5. Bulletins sur la métropole normande *La Normandie en débat. Une métropole à inventer* parus entre avril 2014 et juin 2015

« Une métropole qui n'existe pas » n° 1, avril 2014	« Inventer la métropole normande » n° 2, juin 2014	La métropole Caen-Rouen-Le Havre, capitale de la Normandie » n° 3, oct. 2014	« Quelle Normandie hors métropole » n° 4, déc. 2014	« Une métropole à inventer avec ses habitants » n° 5, juin 2015
--	---	---	--	--



Depuis janvier 2015, la crispation du débat, en particulier des médias régionaux, autour de la question de la « capitale », opposant les partisans de Caen à ceux de Rouen, a offert l'occasion à notre collectif de proposer un point de vue alternatif et de souligner la nécessité de mettre en réseau les territoires, en particulier les trois principales agglomérations urbaines. Depuis plusieurs semaines, afin d'éviter toute instrumentalisation partisane liée aux élections régionales de décembre 2015, le collectif s'est engagé à ne pas commenter les propos de campagne des différents candidats pour privilégier la réflexion sur les enjeux à long terme.

**CONCLUSION**

Au cours des débats auxquels le collectif a participé, deux types de réactions ont pu être observés : un accueil souvent favorable de la part des représentants de la société civile et, à l'inverse, une relative perplexité des responsables politiques, beaucoup d'entre eux considérant comme illusoire l'idée de bâtir un projet politique sur une métropole en réseau. Cette réaction montre chez eux un attachement au modèle du *leadership* local, jugé plus réaliste et plus confortable qu'une logique fédérative.

L'expérience du collectif des « 15 » entamée en Normandie depuis 2010 permet alors d'identifier un certain nombre de conclusions :

- la participation des élites académiques au débat politique ne concerne pas seulement l'échelon national mais peut aussi s'effectuer au niveau régional ;
- l'aide à la décision territoriale ne se limite pas à des réponses à commande mais peut

4 Colloque « Régions et territoires. À propos de la réforme territoriale », Centre culturel international de Cerisy-la-Salle, 11-15 juin 2015.

aussi prendre la forme d'une recherche citoyenne et impliquée (Phlipponneau, 1960) ;

- l'audience des prises de position de chercheurs engagés dépend très largement du calendrier et de l'agenda fixés par les responsables institutionnels ;
- si la contribution à la fabrique de l'intelligence territoriale ne suffit pas à produire des changements pratiques (Beckouche, 2012), elle peut néanmoins les préparer lorsque sont réunies les conditions du déblocage politique.

## RÉFÉRENCES

- Beckouche P., Grasland C., Guérin-Pace F., Moisseron J.-Y. (dir.), 2012, *Fonder les sciences du territoire*, Paris, Karthala.
- Brennetot A., de Ruffray S., 2014, « Découper la France en régions. L'imaginaire régionaliste à l'épreuve du territoire », *Cybergeo : European Journal of Geography*.
- Collectif, 2012, *La Normandie en débat*, Bayeux, OREP.
- Laurin S., Klein J.-L., Tardif C., 2001, *Géographie et société, Vers une géographie citoyenne*, Québec, Presses universitaires du Québec.
- Phlipponneau M., 1960, *Géographie et action. Introduction à la géographie appliquée*, Paris, Armand Colin.

## LES AUTEURS

**Arnaud Brennetot**  
IDEES, Rouen  
a.brennetot@wanadoo.fr

**Michel Bussi**  
IDEES, Rouen  
michel.bussi@univ-rouen.fr

## L'ubiquité de la justice pénale, un mythe républicain

### AUTEUR

Étienne CAHU

### RÉSUMÉ

Alors que l'indivisibilité est promue par la République comme un des piliers de sa légitimité, son application connaît des failles dans le domaine judiciaire. La justice devrait pourtant, au nom de ce principe, s'appliquer en tout lieu du territoire national, et ce de manière égale. Or, le croisement d'une analyse quantitative et d'une série d'entretiens auprès des procureurs de la République, acteurs centraux des juridictions françaises, force à constater qu'il existe de réelles disparités dans l'application de la politique nationale en matière de délit. Les initiatives de ces acteurs judiciaires parfois induites par la répartition des moyens humains et financiers décidée à l'échelle nationale morcellent le territoire judiciaire français et relègue l'ubiquité de la justice au rang de mythe républicain.

### MOTS CLÉS

Justice pénale, ubiquité, procureur, politique pénale, indivisibilité

### ABSTRACT

While indivisibility is promoted by the French Republic as a pillar of its legitimacy, its application has met difficulties in the judicial field. Yet Justice should, in the interests of this principle, be applied equally across the national territory. However, crosschecking a quantitative analysis with a series of interviews with public prosecutors, who are central actors in French courts, makes it clear that substantial differences exist in the implementation of national policy in cases of criminal offense. Initiatives taken by these judicial actors, sometimes as a result of the distribution of human and financial resources decided at a national level, fragment the French judicial territory and relegate the ubiquity of justice to the rank of mere Republican myth.

### KEYWORDS

Criminal justice, ubiquity, prosecutor, criminal policy, indivisibility

### INTRODUCTION

Dans son discours à la tribune de l'Assemblée nationale, É. Moreau assure en 1789 que chaque citoyen a un droit égal à la justice et que le roi doit la justice « à [son] sujet sur le lieu même qu'il habite, car elle est le premier besoin du pauvre qui ne doit point quitter son champ pour l'aller chercher dans les lieux qu'il ne connaît pas »<sup>1</sup>. La proximité de la justice est ainsi pensée, dès la naissance de la Nouvelle France, comme le corollaire de son ubiquité. La justice doit pouvoir s'appliquer en tous lieux et ce de manière égale. La constitution de 1958 qui, dans son premier article, grave dans le marbre l'indivisibilité<sup>2</sup> de la République, s'inscrit dans la lignée de la Constitution de 1791 qui proclamait déjà que le « Royaume est un et indivisible ». L'indivisibilité, si elle peut prendre plusieurs acceptions, doit se comprendre avant tout comme la reconnaissance de l'unicité de l'expres-

---

1 Discours sur la justice de M. Moreau, AN BB/30/157, cité dans Chauvaud (1994 : 72).

2 « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale » (article 1 de la constitution de la V<sup>e</sup> République).

sion de la volonté générale du peuple souverain, i.e. comme l'affirmation et la mise en application de La loi partout en France.

Or, il semble aujourd'hui possible de démontrer, après avoir contourné de nombreux écueils, que le lieu de commission d'un délit est un facteur déterminant dans le parcours judiciaire de son auteur. Ainsi, l'ubiquité de la justice pénale est illusoire. L'indivisibilité, si elle reste une pierre angulaire de la République, l'est donc bien plus en tant que mythe qu'en tant que réalité. Cependant, cet état de fait provient tant de décisions prises à l'échelle nationale que d'initiatives personnelles d'acteurs judiciaires locaux, dont notamment les procureurs de la République.

## **1. DE LA DIFFICULTÉ D'ÉVALUER L'ÉGALITÉ DES CITOYENS DEVANT LA LOI**

Mesurer ou du moins estimer l'ubiquité de la justice pénale peut sembler relever de la gageure. C'est en substance le message que m'ont délivré les premiers acteurs judiciaires que j'ai pu rencontrer. Il paraissait au moins aussi curieux pour ces juristes qu'un géographe s'intéresse à la justice, que ce dernier puisse de surcroît prétendre à vérifier que les différentes juridictions chargées de juger les délits en France (les tribunaux de grande instance—TGI) le fassent de manière cohérente. Le caractère particulier d'une affaire et l'individualisation de la peine qui en découle empêcheraient par nature toute comparaison entre les affaires et donc, par extrapolation, entre les mécanismes de rendu de la justice à l'échelle des juridictions et du territoire national. Or, l'analyse d'une masse conséquente de délits (qui donnent lieu à environ 500 000 condamnations par an en France) permet de mettre en lumière des structures, des schèmes inhérents à différentes juridictions, et ce sans nier l'individualisation de la peine pour les affaires particulières.

Le second écueil est imputable à l'absence d'harmonisation entre les unités de compte utilisées par les différents acteurs de la chaîne pénale, comme le note Aubusson de Cavarlay (2007). Si les services enquêteurs (police et gendarmerie) comptent essentiellement en faits constatés, le domaine judiciaire parle en affaires tandis que le casier judiciaire ne mentionne que des condamnations et dénombrement donc en personnes. Le croisement des différentes statistiques ne peut donc s'opérer qu'au prix d'extrapolations hasardeuses. Aussi, cela nous oblige à nous recentrer en priorité sur les chiffres fournis par le casier judiciaire en mettant pour l'instant les œillères sur ce qui se passe en amont de la « chaîne pénale », sans pour autant croire que la propension des citoyens à recourir à la justice ou la propension des services d'enquêtes à tout mettre en œuvre pour rechercher les suspects soient égales sur le territoire national.

Enfin, l'obtention des données émanant de l'exploitation du casier judiciaire national n'a pu être permise que par un travail opiniâtre de persuasion auprès des services de la chancellerie que je remercie d'ailleurs vivement.

## **2. UNE JUSTICE PÉNALE QUI SEMBLE MANQUER À SON DEVOIR D'UBIQUITÉ...**

Afin de tester l'uniformité du rendu de justice en France, j'ai croisé 12 variables indépendantes à l'échelle des tribunaux de grande instance sur une période de 11 ans (entre 2000 et 2010). Ce long travail d'agrégation et de compilation des statistiques a permis ainsi de traiter plus de 5 millions de condamnations. Les données portent aussi bien sur le nombre moyen de condamnations par an et par type de délit pour 100 000 habitants, que sur le taux d'emprisonnement, la durée moyenne des procédures ou l'utilisation d'orientations

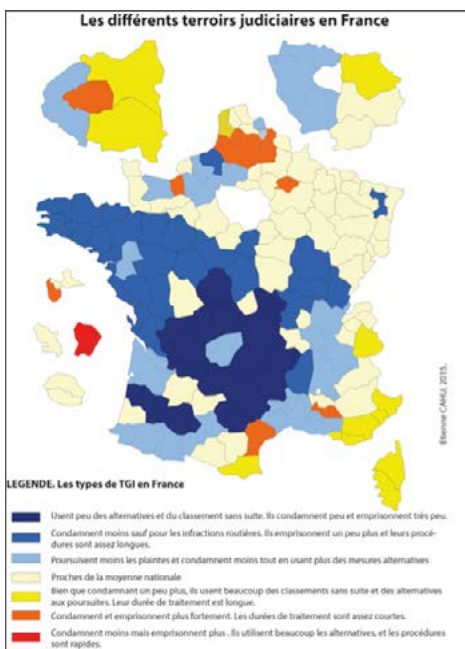


permettant de désengorger le tribunal correctionnel comme les classements sans suite ou les mesures alternatives aux poursuites (Cahu, 2014).

La carte 1 met en valeur plusieurs types de juridictions. Ainsi, une diagonale de tribunaux moins sollicités mais qui condamnent plus notamment dans les délits routiers prend la France en écharpe de la Bretagne et des Pays-de-la-Loire à la Suisse. Le Sud-Est de la France, la Corse mais également l'Est de la première couronne parisienne se distinguent par des procédures longues et une utilisation assez forte des classements sans suite et des alternatives aux poursuites. Si, le Nord-Est de la France s'inscrit dans les moyennes nationales, l'Ouest de Massif central montre une homogénéité certaine avec une utilisation mesurée tant des classements sans suite que des alternatives aux poursuites. Enfin, Cayenne reste une juridiction à part. Extrêmement chargé, ce tribunal use énormément des procédures alternatives, emprisonne beaucoup et traite bien plus rapidement les affaires que les autres juridictions.

Cette typologie montre que des différences notables se font ressentir entre les juridictions mais elle ne permet pas pour autant de classer celles-ci selon leur degré de sévérité. Ce travail nécessiterait de contourner encore d'autres écueils dont le plus important est la propension de certaines régions françaises à commettre plus de délits que d'autres<sup>3</sup>.

Carte 1. Les différents terroirs judiciaires en France



3 Il fera l'objet d'un autre article en cours d'écriture « Selon le lieu dans lequel vous habitez, les jugements de cours vous rendront plus ou moins gris ».

### **3. ... TANT À CAUSE DES DÉCISIONS À L'ÉCHELLE NATIONALE...**

Ce morcellement judiciaire français ne peut être compris sans une analyse multiscalaire. En effet, la répartition « inégale » des magistrats dans les juridictions favorise ces altérites à l'échelle nationale. Aujourd'hui, en France, un parquetier d'un grand TGI doit gérer près de deux fois plus de procès-verbaux que son homologue d'un petit TGI<sup>4</sup>. Même si des progrès assez nets ont été réalisés depuis une vingtaine d'années comme le prouvent les chiffres de 1991 fournis par Carrez (1994), les écarts de charge de travail sont encore tellement importants qu'il paraît impossible de croire en une unicité de la justice dans les différents TGI de France.

La réforme de la carte judiciaire, entamée par Dati et close par Taubira devait notamment permettre un rééquilibrage mais elle a été entachée par la primauté accordée à la dimension technique et politique au détriment des seules exigences de justice (Cahu, 2015)

Ainsi, les juridictions du Massif central sont-elles mieux dotées en personnel au regard du nombre d'affaires qu'elles ont à juger. Aussi ne jouent-elles pas du classement sans suite comme d'une soupape de sécurité à la différence d'autres TGI plus chargés comme les juridictions du Sud-Est de la France. À l'instar de Cayenne (elle-même très chargée), ces dernières usent aussi, bien que dans des proportions moindres, des mesures alternatives.

### **4. ... QUE DES INITIATIVES DES ACTEURS JURIDICAIRES LOCAUX**

Cependant, si la dotation des moyens humains et financiers par l'État central a une incidence manifeste sur l'éclatement judiciaire, elle ne doit pas occulter l'impact fondamental des acteurs judiciaires locaux. Les juges du siège, indépendants de tout pouvoir, développent certes une jurisprudence particulière au sein de leur tribunal. Cependant, nous préférons éclairer ici le rôle joué par les procureurs de la République dans cette fragmentation judiciaire. Bien que devant rendre des comptes au nom de leur hiérarchisation aussi bien auprès de leur procureur général que de la chancellerie, les procureurs ont des pratiques très hétérogènes dans leurs juridictions. Devenus les pivots du système judiciaire depuis le tournant sécuritaire que connaît la France à la fin des années 1970 (Milburn, 2010), les procureurs vont pouvoir décliner leurs politiques pénales en s'adaptant à leurs territoires et vont, parallèlement (ou paradoxalement), être associés aux différents pouvoirs exécutifs locaux qu'ils soient décentralisés (préfet) ou démocratiquement élus (conseils municipal et général).

Les conclusions que nous tirons ici proviennent d'une série d'entretiens réalisés auprès de 19 procureurs de la République (soit plus de 10 % de l'échantillon national) entre octobre 2014 et mai 2015. Des représentants du ministère public ont été choisis dans tous les terroirs judiciaires que nous avons mis en valeur précédemment.

Il ressort de ces investigations que les procureurs de la République sont de véritables acteurs territoriaux. Une minorité de magistrats entend suivre assez scrupuleusement les directives nationales et agit finalement de manière assez hors-sol. Ainsi, celle-ci reconnaît posséder une marge de manœuvre mais ne conçoit pas différencier sa politique pénale au sein de sa juridiction, au nom de l'égalité des citoyens devant la loi. Cependant, elle parle très peu de la population qu'elle a sous son autorité ainsi que des différents

4 Ce rapport a été calculé entre les 10 TGI les plus chargés et les 10 TGI les moins sollicités de France.

partenaires qu'elle peut être amenée à côtoyer. Ces magistrats agissent finalement comme des préfets judiciaires.

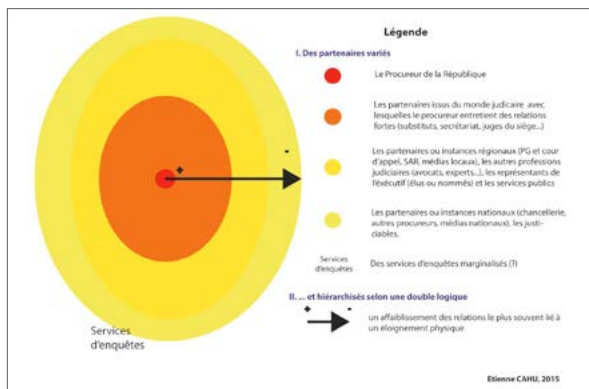
*A contrario*, certains procureurs n'hésitent pas à affirmer qu'ils possèdent une réelle « autonomie », une « liberté incroyable » vis-à-vis de leur hiérarchie. Ces procureurs vont user de cette « liberté » (à laquelle ils donnent toujours, cependant, une définition kantienne) pour adapter leur politique pénale au ressort, i.e. à leur aire de compétence. Bien plus territorialisés que leurs homologues du premier groupe, ils modélisent leur territoire en expliquant comment celui-ci s'organise (pôles urbains, espaces ruraux, périurbains, axes de communication fondamentaux...) et ce, souvent de façon multiscalaire. Ainsi, un procureur du TGI du Sud de la France évoquera la nécessité de connaître les grands pôles et axes du réseau de la drogue entre l'Afrique et la mégalopole européenne pour mener à bien sa politique. Ces procureurs peuvent parfois faire évoluer radicalement leur politique en fonction du lieu où il exerce. Ainsi, un procureur d'un TGI de l'Ouest de la France s'est montré particulièrement sévère à l'endroit des chefs d'entreprise qui ne déposaient pas leurs comptes sociaux. Cependant, dans la juridiction ultra-marine qu'il dirigeait précédemment, il n'a pas poursuivi ces délits car, selon lui, cela aurait déséquilibré l'économie locale qui, déjà fragile, devait faire face à la concurrence des îles voisines aux normes sociales et aux salaires moins développés.

Cette territorialisation passe également par une collaboration renforcée avec les différents partenaires locaux afin notamment de développer une politique de prévention de la délinquance de leur ressort. Si les « préfets judiciaires » ne mentionnent exclusivement que les services enquêteurs et parfois la préfecture (et ne conçoivent pas toujours que la prévention de la délinquance relève véritablement de leur mission), les procureurs territorialisés recensent un nombre très important de partenaires. Un procureur du Nord-Ouest du pays s'est même construit, dans le premier mois après sa nomination à la tête du parquet local, une carte heuristique qui témoigne d'une part de l'importance qu'il accorde à l'ensemble des partenaires et d'autre part de la hiérarchisation qu'il opère entre eux. Le schéma 1 retranscrit la carte heuristique proposée par ce procureur. La position du procureur est centrale et les autres partenaires gravitent autour de lui de manière plus ou moins rapprochée. Si, sans aucun doute, la réalisation d'une telle carte dépend en partie d'éléments techniques (et notamment de la place nécessaire pour faire rentrer tous les acteurs dans la page), il n'en demeure pas moins que l'on peut apprécier deux logiques d'organisation qui, il nous semble, se renforcent mutuellement. En effet, plus les partenaires sont loin du centre, plus leurs relations avec le procureur sont ténues. Mais cet affaiblissement relationnel semble correspondre avec un éloignement géographique. Les instances régionales mais surtout nationales sont ainsi rejetées dans les dernières ellipses. Les justiciables, bien que n'étant pas des partenaires institutionnels, sont intégrés dans cette carte. Le procureur de ce TGI, comme nombre de ses collègues, n'oublie pas les populations qui vivent dans son ressort et qui sont soumises à la politique pénale qu'il mettra en place.

Enfin, certains procureurs vont même revendiquer une application différenciée de la loi entre les différents territoires qui composent leur juridiction. Rejetant de fait la primauté de l'égalité des citoyens devant la loi au nom d'un intérêt supérieur (« sécurité publique », « bien commun »...), ils ne vont pas hésiter à se montrer plus sévères avec certains espaces. Contrairement à ce que nous pensions, les territoires les plus défavorisés ne

sont pas sujets à une plus grande « compréhension » ; ils vont faire le plus souvent l'objet d'une plus grande sévérité tant dans l'orientation des affaires que dans l'application des peines et ce à l'échelle d'une juridiction. Le procureur d'une grande ville du Sud de la France nous parle ainsi de « tolérance zéro » estimant qu'à délit comparable, une personne originaire d'un quartier sensible écoperait de deux ans d'emprisonnement après un procès en comparution immédiate là où un autre habitant ne sera condamné qu'à 18 mois. Étant donné que ces quartiers difficiles, délimités le plus souvent par le ministère... de l'Intérieur (et non de la Justice), font l'objet d'une bien plus grande surveillance de la part des services de police, le risque de se faire condamner (et ce, plus lourdement) est tellement plus important qu'on peut dès lors parler d'injustices territoriales.

Schéma 1. La carte heuristique d'un procureur du Nord-Ouest : une retranscription graphique de son espace-vécu



## CONCLUSION

Les représentants du ministère public, bien qu'issus d'une même culture judiciaire ont des actions différenciées sur leurs juridictions qui s'expliquent avant tout par leur conception personnelle de ce que doit être la justice et par la primauté scalaire qu'ils opèrent. Ces divergences morcellent le territoire judiciaire français (et ce parfois à une échelle infra-juridictionnelle) et relèguent ainsi l'ubiquité de la justice au rang de mythe républicain.

## RÉFÉRENCES

- Aubusson de Cavarlay B., 2007, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) », *Histoires et mesures*, XXII, pp. 39-73.
- Cahu E., 2014, « Une justice au bord de l'asphyxie », in Collectif, *L'Atlas de la France et des Français*, Paris, Le Monde-La Vie, 112-113.
- Cahu E., 2015, « De la réforme de la carte judiciaire ou l'instrumentalisation de critères objectifs au service d'un nouveau rapport scalaire de pouvoir », *Annales de géographie*, n° 701, pp. 5-30.
- Carrez J.-F. (dir.), 1994, *Rapport du Comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la justice sur les compétences, les ressorts et l'implantation des juridictions, en vue de proposer la révision de la carte judiciaire*.
- Chauvaud F., 1994, *Histoire de la carte judiciaire. L'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1790-1930)*, Paris, Centre d'histoire de la France contemporaine, Université de Paris X-Nanterre.

Milburn P., 2010, « "Les procureurs de la République" : passeurs de justice ou gestionnaire des "politiques pénales" », *Droit et Société*, n° 74, pp. 73-90.

**L'AUTEUR**

**Étienne Cahu**  
IDEES  
Université de Rouen  
etienne@cahu.fr

# Construire un dialogue social territorial : l'intervention syndicale en besoin de territoires

## AUTEUR

Éric CANOBBIO

## RÉSUMÉ

Peu impliqué en France dans les constructions revendicatives des grandes organisations syndicales, le *territoire comme enjeu syndical* est au cœur de la formation Prospective et territoires organisée depuis 2008 par la Confédération générale du travail (CGT). L'enjeu de cette formation est de construire une nouvelle pratique de l'intervention syndicale en territoire en créant les conditions favorables à un dialogue social territorial. À l'inverse d'une logique de filières et des postures défensives, repenser le territoire local par un projet syndical global, où collectivités territoriales, industries, services publics, acteurs de la formation professionnelle du logement et des transports agissent en coalition en faveur de l'attractivité reste une innovation syndicale. Elle produit sur l'enjeu de l'hydrogène dans la région de Dunkerque ou sur l'avenir de la vallée de la plasturgie dans la région d'Oyonnax dans l'Ain, ses premiers fruits.

## MOTS CLÉS

Syndicalisme et territoire, dialogue social territorial, innovation syndicale territoriale

## ABSTRACT

Territory as an object of union struggle has been quite absent in the various demands set forth by trade unions. However, this subject has been the main focus of the Prospective and Territories training course held since 2008 by the CGT trade union (Confédération générale du travail). The object of this training course is to build a new praxis of trade union intervention through the fostering of territorial social dialogue. Contrary to an industrial type logic or a defensive posture, re-thinking the local territory through a global union project in which local authorities, industries, public services, professional training in the housing and transport sectors act together in the name of attractivity remains an innovation of the trade unions. The first results of this are to be seen in the hydrogen issue in the Dunkerque region and on the future of the "plastic valley" of the Oyonnax region in the Ain department.

## KEYWORDS

Trade unions and territory, Territorial social dialogue, Territorial union innovation

## INTRODUCTION

Cette communication est issue du projet de recherche Penser le territoire dans l'intervention syndicale, soutenu par l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) et inscrit dans l'axe 1 du laboratoire LADYSS.

Son objectif est d'extraire des huit années de la formation Prospective et territoires proposée depuis 2008 par la CGT aux cadres des comités régionaux, membres des conseils économiques, sociaux et environnementaux (CESER), délégués départementaux ou responsables des unions locales (UL), les principales constructions réflexives qui se sont

structurées autour de l'intégration du « fait territorial » dans les processus revendicatifs. Cette formation est organisée en 3 sessions sur un semestre autour de thèmes à forte occurrence (maîtrise d'œuvre syndicale en matière de diagnostic territorial, expertise des effets des réformes institutionnelles sur les processus de territorialisation, enjeu du capital et du travail dans les réformes territoriales, dimension européenne des revendications par l'action de la Confédération européenne des syndicats (CES), construction d'un dialogue social territorial à partir d'expérimentations concrètes en territoires...), qui font l'objet de travaux de groupes présentés en fin de session devant de grands témoins, universitaires, personnalités politiques ou associatives.

Assumant un positionnement moderniste et prospectiviste, ouverte aux nouveaux champs d'actions du syndicalisme européen, la formation Prospective et territoires a inscrit plus de 120 militants dans l'expertise des enjeux territoriaux.

L'expression « dialogue social territorial » bien documentée dans la production scientifique et institutionnelle (Jobert, 2008 ; Walter, 2009 ; Puissant *et al.*, 2013) est ici considérée, selon la définition du conseil économique et social proposée en 2009, comme « l'ensemble des différentes formes d'échanges, de consultations, de concertation, voire de négociations au niveau d'un territoire donné, au sein desquelles les partenaires sociaux sont nécessairement parties prenantes et qui peuvent en outre regrouper les pouvoirs publics (collectivités territoriales et État déconcentré) ainsi que d'autres acteurs de la société civile tels que les associations ; et qui portent sur des questions relatives au travail et à l'emploi, pouvant être élargies à leurs implications économiques, sociales et environnementales » (Walter, 2009)

En France, le dialogue social territorial ne fait pas l'objet d'un périmètre normatif et conserve une dimension expérimentale (Husson, 2010).

### **1. « PROSPECTIVE ET TERRITOIRES », UNE FORMATION-ACTION À L'ORIGINE D'UNE ÉVOLUTION SYNDICALE STRATÉGIQUE : DU TERRITOIRE-OBJET AU TERRITOIRE-SUJET**

Proposée à son origine par le groupe de travail de niveau confédéral Aménagement du territoire, la formation Prospective et territoires développe depuis 2008 une stratégie de mise en compétence des cadres de la CGT sur les dimensions territoriales de l'intervention syndicale.

Cette formation-action marque une rupture avec l'approche historique de l'organisation qui a largement privilégiée des processus de revendications par branches et par entreprises, dans la cohérence de sa structuration par fédérations.

Malgré la double dimension professionnelle et géographique de la CGT à travers ses unions locales et départementales (UL-UD) et ses comités régionaux, l'ancrage de l'entreprise – ou des services publics – à son environnement territorial, fut longtemps considéré comme l'élément central d'une relation syndicale à un territoire.

Enveloppe spatiale d'actions sectorielles, le territoire reste jusqu'en 2008, peu convoqué dans la pensée syndicale comme un repère revendicatif, à l'exception notable de mobilisations locales, majoritairement intersyndicales, sur les conséquences d'un

désoutillage des services publics. Le maintien de gares, d'hôpitaux et de maternités ou d'écoles, furent autant de cadres d'interventions impliquant à la fois l'analyse d'un bassin de vie, et l'agrégation des sociétés locales dans la construction d'un rapport de force.

Face à cette matrice des pratiques et à la minorisation de l'enjeu territorial comme sujet spécifique de revendications (Duclos, 2004), la question nodale posée dès son origine dans le cadre de la formation Prospective et territoires était de repenser l'intervention syndicale, dans une logique de projets interprofessionnels et s'appuyant pas leurs dimensions territoriales sur des stratégies d'adhésion et de coalition d'acteurs.

Cette proposition sur de nouvelles pratiques syndicales impliquait la nécessité d'inscrire l'action syndicale dans un dialogue social territorial et dans de nouvelles configurations locales en demande de réciprocité entre appareils productifs, société locale et projet syndical territorialisé (Jobert *et al.*, 2009).

Cette ouverture devait néanmoins composer avec la ligne officielle de la confédération sur les enjeux territoriaux, car pour la CGT, l'inscription du fait territorial dans les champs prioritaires de l'intervention syndicale, dont le principe est inscrit dans le document d'orientation du 50<sup>e</sup> Congrès adopté le 21 mars 2013, participe à une critique systématique et offensive des réformes institutionnelles et de leurs implications territoriales en matière d'accroissement des inégalités sociales et économiques.

Les vecteurs traditionnels de l'analyse syndicale par le capital et le travail déterminent des processus de concentration et d'hyper-sélectivité, mettant en jeu des territoires en « capacité d'attractivité » soumis à une mise en concurrence, et des territoires fragilisés par de nouvelles cartographies d'accès aux services fondamentaux recomposant la notion de proximité, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi.

Cette critique engage l'absence exorbitante d'inclusion de la démocratie sociale et d'intervention du paritarisme dans les nouvelles constructions régionales et métropolitaines, la fusion des CESER dans le cadre des grandes régions n'étant pas évaluée comme un facteur de progrès de la représentation syndicale mais comme un simple maintien institutionnel, sans modifications de leurs compétences et de leurs champs d'interventions.

Entre le défensif et le prospectif, cette approche ambivalente du « fait territorial » dans l'élaboration des stratégies d'interventions syndicales ne fut pas éludée par la formation Prospective et territoires : elle en révéla l'hétérogénéité des approches internes.

Deux échelles d'intervention syndicale ont émergé des travaux issus de la formation : l'échelle d'intervention régionale, dont l'analyse se construit en synchronicité des 3 volets de la réforme territoriale et une échelle locale, qui ne propose pas de périmètre défini dans sa relation à la proximité, sinon par la convergence d'intérêts exprimés par différents acteurs autour d'un projet de dialogue social territorial.

Cette approche spatiale de l'intervention syndicale participe au débat actuel sur la nécessité d'adapter les ancrages géographiques historiques de la CGT – unions locales et départementales – aux nouveaux territoires de référence de l'organisation sociale et économique, en particulier les cadres intercommunaux et métropolitains.



## **2. DÉPASSER UNE THÉOLOGIE AMÉNAGISTE : DE L'ÉTAT STRATÈGE AUX TERRITOIRES ACTEURS, L'ENJEU RÉGIONAL**

Former des cadres syndicaux à la maîtrise de projet territorial, n'entrait pas *de facto* dans le corpus culturel de la CGT. Une telle démarche, inscrite dans l'expertise des effets de la décentralisation, puis des grandes réformes institutionnelles (RGPP, MAPTAM, NOTRe<sup>1</sup>) objectivait l'extinction de la puissante représentation d'un État stratège qui avait nourri une conception vertueuse d'un aménagement volontaire, déliée des contraintes de l'intégration européenne et de la mondialisation.

Si cette conception du territoire, expression locale d'une soumission à la puissance étatique, reste toujours prégnante dans les débats syndicaux, la volonté d'anticipation de la formation sur les stratégies d'interventions syndicales dans les processus de territorialisation, implique une rupture avec les représentations historiques de la confédération. La reconfiguration de l'enjeu régional, impliquée dans les 3 volets de la réforme territoriale et finalisée avec l'adoption de la loi NOTRe, a conduit la formation Prospective et territoires à interroger prioritairement les capacités d'intervention syndicale dans les périmètres régionaux. À travers les transferts de compétences dans les domaines des politiques industrielles, de la solidarité territoriale, des aides aux entreprises, de l'animation des pôles de compétitivité, de la gestion des ports, de la formation professionnelle (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015) et de la coordination des acteurs du service public de l'emploi et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ce sont des domaines d'actions syndicales et de champs revendicatifs majeurs des fédérations concernées, qui sont impactés par un transfert d'interlocuteur de l'État aux futures structures régionales. Cette transition incertaine a amplifié l'urgence d'une pédagogie des constructions territoriales et de la nature de leurs interrelations. Il s'agit ainsi d'évaluer au sein des futures régions, dans les périmètres métropolitains, dans les « pôles » ou dans les bassins de vie, et dans de nouvelles logiques de dépendances, de concurrences ou de convergences d'intérêts, quel peut être l'espace syndical pertinent. Sur la mutation de l'enjeu régional, la CGT a pu s'appuyer sur l'expertise des cadres de l'organisation, membres des CESER, bénéficiant de la logistique de l'assemblée consultative en matière de politiques d'innovation et de spécialisation intelligente (SRI-SI) ou de fléchage des fonds européens (FEADER-FEDER-FSE<sup>2</sup>) et de leurs apports significatifs en matière de financement de projets en territoires. Cette compétence syndicale construite dans l'enceinte des CESER a par ailleurs largement contribué à l'analyse du dimensionnement européen des politiques territoriales en apportant des éléments d'analyses comparatistes sur les modèles territoriaux d'interventions syndicales.

## **3. CONSTRUIRE L'INNOVATION SYNDICALE PAR LE DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL : DES LIEUX D'EXPÉRIMENTATION POUR DE NOUVEAUX ESPACES D'INTERVENTIONS**

Considérer le territoire comme un lieu de production – et de reproduction – sociale, cadre pertinent d'une médiation syndicale, permet d'atteindre de nouvelles échelles de lectures sociales et économiques alors que la complexité des processus de territorialisation en cours pose explicitement le déficit en matière de dialogue social préalable.

---

1 Révision générale des politiques publiques, Modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles, Nouvelle organisation territoriale de la République.

2 Fonds européen agricole de développement rural, Fonds européen de développement régional, Fonds social européen.

Les productions régionales et métropolitaines autant que l'inflation de territorialités polarisées (pôles métropolitains, pôles de compétitivités, pôles territoriaux et ruraux) impliquent *a minima* un positionnement syndical sur les formes de gouvernances territoriales qui s'élaborent dans une marginalisation objective des acteurs du paritarisme.

Dans ce champ complexe des évaluations des effets des constructions territoriales et de leurs recompositions sociales et économiques, l'apport de la formation Prospective et territoires reste stratégique dans une nouvelle conception d'une démarche syndicale s'ouvrant à l'intermédiation territoriale.

L'enjeu du dialogue social territorial est ainsi devenu central dans la relation syndicale au territoire en interrogeant à la fois les lieux de l'intervention syndicale, et la construction de projets qui permettent de dépasser les revendications de branches (Jobert, 2006).

Précurseurs dans ce nouveau modèle partenarial, les régions Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais et Poitou-Charentes ont favorisé la mise en place de projets territoriaux qui ont pu se formaliser grâce à l'action conjointe d'acteurs territoriaux et syndicaux, mais aussi en bénéficiant de « lieux » propices au montage de projet.

Au niveau régional, les CESER, les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi, les comités de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle, et au niveau des territoires, les comités de bassins d'emploi ou les conseils de développement des communautés d'agglomérations ou de pays se sont progressivement ouverts à la pratique du dialogue social territorial.

3 expérimentations de dialogue social territorial peuvent apporter des éléments de pédagogie sur ce mode d'intervention :

– En Poitou-Charentes, le carrefour pour l'innovation sociale, du travail et de l'emploi (CISTE) réunit onze organisations syndicales de salariés et d'employeurs ayant comme objectif commun d'agir sur l'innovation sociale et les nouvelles formes d'emplois en mettant en œuvre des méthodologies d'actions partenariales reposant sur les structures et organisations syndicales et territoriales.

– Dans l'Ain, la commission paritaire du Haut-Bugey, dans la région d'Oyonnax, reste depuis 2009 un exemple d'interactions entreprise-territoire intégrant le dialogue social territorial comme élément de gouvernance territoriale. L'enjeu de ce territoire est de redynamiser la vallée de la plasturgie, fragilisée par une concurrence internationale, et par une carence d'emplois à fort niveau de qualification amplifiée par la mobilité des apprentis et des jeunes diplômés vers la Suisse voisine. Devenu un projet de territoire, qui associe l'ensemble des acteurs de l'économie locale, le dialogue social territorial initié par le Haut-Bugey est intégré en Rhône-Alpes dans le cadre de la stratégie régionale de développement économique et d'innovation (SRDEI 2011-2015), votée en février 2011.

– En Nord-Pas-de-Calais, la fermeture en 2009 de la raffinerie des Flandres (groupe Total) a initié un projet industriel qui place ses objectifs sur la valorisation de la filière hydrogène et la réduction des gaz à effets de serre. Ce projet de dialogue social territorial élaboré par la CGT de la région de Dunkerque vise au maintien de l'emploi industriel local en proposant une transition vers l'économie de l'hydrogène conforme aux objectifs de la stratégie Europe 2020. Ce projet agit sur la reconversion des sites de la raffinerie des Flandres de Dunkerque et la centrale au charbon d'Hornaing, mais il intègre aussi

un vaste processus d'actions agissant sur la formation professionnelle, la recherche et l'innovation, la mobilité et l'énergie, qui a reçu le soutien des acteurs territoriaux, locaux et régionaux. Le projet Hydrogène a été l'objet d'un colloque européen en novembre 2014.

Ces nouveaux modèles de dialogue social territorial, dans leurs diversités thématiques et les périmètres de leurs ambitions, ouvrent à une nouvelle démarche syndicale, en besoin de territoires, qui se construit néanmoins en parallèle des pratiques syndicales traditionnelles.

La formation Prospective et territoires assume l'objectif de la complémentarité des actions au bénéfice d'une modernisation syndicale.

## RÉFÉRENCES

- Duclos L., 2004, *Négociation sociale et territoires : enjeux et perspectives. Regards prospectifs sur l'État stratège*, n° 2, Paris, CGR–La Documentation française.
- Husson S., 2010, *Territoires Mode d'emploi syndical*, Montreuil, Émergences.
- Jobert A., 2006, « Enjeux et dynamique du dialogue social territorial », *Pour*, n° 192, pp. 190-195.
- Jobert A., 2008, *Les nouveaux cadres du dialogue social*, Bruxelles, Peter Lang.
- Jobert A., Guarriello F., Heidling E., 2009 « Le dialogue social en Europe : perspective comparative », in Duclos L., Groux G., Mériaux O. (dir.), *Le politique et la dynamique des relations professionnelles*, Paris, LGDJ, 1-13.
- Puissant E., Richez-Battesti N., Petrelli F., 2013, « Dialogue social territorial : origines, enjeux, et leviers d'action pour la qualité de l'emploi dans l'aide à domicile, à partir de deux études de cas », *Revue de l'IRES*, n° 78, pp. 127-155.
- Walter J-L., 2009, *Réalité et avenir du dialogue social territorial*, avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental, n° 21.

## L'AUTEUR

**Éric Canobbio**  
LADYSS  
Université Paris 8  
eric.canobbio@wanadoo.fr

# Politique Trame verte et bleue : quelle cohérence territoriale ?

## AUTEUR-E-S

Julie CHAURAND, Jean-Philippe TONNEAU, Jacques BAUDRY

## RÉSUMÉ

La Trame verte et bleue (TVB) vise la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Cette politique publique est multi-échelles et se décline du national au régional au local. La cohérence de la TVB entre les échelles spatiales et de gouvernance est cadrée dans la loi française. Mais une importante marge d'appréciation de la politique est laissée aux territoires, ce qui est paradoxalement à la fois source de cohérence et d'incohérence. Un équilibre est à trouver entre les différentes fonctions du territoire et entre les territoires, impliquant des compromis entre acteurs aux intérêts distincts. Nous proposons une grille d'analyse de la cohérence territoriale de ces systèmes « socio-écologiques », au cœur des projets de réseaux écologiques. Après avoir défini les contours de cette forme de cohérence territoriale multi-dimensionnelle, nous présenterons et discuterons de la grille d'analyse assortie des critères identifiés, ainsi que de nos premiers résultats sur nos territoires d'étude en Bretagne et en Languedoc-Roussillon.

## MOTS CLÉS

Cohérence territoriale, cohérence écologique, indicateurs, système socio-écologique, planification

## ABSTRACT

The French public policy "Trame verte et bleue" (TVB) aims at preserving and restoring ecological networks. It is implemented at different scales, from national to regional and to local. The TVB coherence between spatial and governance scales is established in the French law. But territories have a wide margin for interpretation and implementation of this policy, which is paradoxically both a source of coherence and incoherence. A balance has to be found between different territory functions and between territories, implying compromises between stakeholders who have a variety of interests. We provide a territorial coherence evaluation grid of these "social-ecological" systems. After a definition of this form of territorial coherence, we shall present and discuss the evaluation grid with its criteria, together with our preliminary results on case study areas in Bretagne and Languedoc-Roussillon (two French regions).

## KEYWORDS

Territorial coherence, Ecological coherence, Indicators, Social-ecological system, Urban planning

## INTRODUCTION

La mise en place d'une Trame verte et bleue (TVB) vise la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

Cette politique publique se décline à différentes échelles spatiales et de gouvernance, se traduisant par : i) des orientations nationales, ii) une stratégie régionale de préservation

et de remise en bon état des réseaux écologiques – *via* les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), et iii) une mise en œuvre locale, en particulier dans les documents d'aménagement de l'espace et/ou d'urbanisme.

La notion de cohérence est fortement présente dans la conception de la TVB. La Stratégie nationale pour la Biodiversité 2011-2020 précise dans son objectif n° 5 que « la TVB [...] doit être pensée de manière cohérente à toutes les échelles territoriales » et que « la construction d'un réseau d'espaces protégés terrestres et marins, en métropole comme en outre-mer, dans une démarche de *cohérence* et de solidarité écologiques, est une composante essentielle pour la mise en place d'une infrastructure écologique nationale ».

Notre travail veut présenter quelques résultats préliminaires sur i) ce que peut recouvrir la notion de cohérence inter-échelles dans la TVB et ii) comment mesurer et analyser cette cohérence.

Le travail est réalisé dans le cadre d'une thèse, se déroulant sur trois ans, entre 2014 et 2017. L'approche par études de cas est privilégiée, dans le cadre d'une recherche appliquée et concertée. Les territoires d'étude se veulent « emboîtés » les uns aux autres à différentes échelles spatiales, du national, au régional et au local. Ce travail est développé dans les régions Bretagne et Languedoc-Roussillon, choisies pour leurs contextes paysagers et culturels distincts. Ce choix devrait permettre de développer une compréhension d'ensemble du sujet et de nuancer les approches et les résultats.

## 1. RÉSULTATS PRÉLIMINAIRES

### Notion de cohérence

La cohérence entre les différents projets politiques (schémas, plans, programmes, etc.) et entre les échelles de gouvernance est souvent mise en avant dans les politiques publiques, mais est paradoxalement définie avec très peu de précision dans sa dimension inter-échelle. La notion de « cohérence » est utilisée dans de nombreux contextes et est souvent considérée « dans l'absolu », en référence au « bon sens », à des rapports logiques, à l'harmonie et à l'unité, ou encore à l'absence de contradiction dans l'enchaînement des parties d'un ensemble. De fait, non définie précisément, la cohérence « fait partie de ces termes qui permettent un consensus politique tactique entre gens aux idées parfois éloignées, fondé justement sur leur imprécision. Cette polysémie permet le consensus ou tout au moins le "malentendu productif" ». Il est toutefois difficile d'y « stabiliser et cumuler la connaissance » (Hufty *et al.*, 2007). Pourtant, dès lors que cette notion fait écho aux textes de loi, le risque de contentieux oblige à préciser les attendus précis de cette cohérence.

### Cohérence territoriale

Parce que la TVB est une politique associée à un territoire, au sens d'un « espace géographique construit socialement, typé culturellement et délimité institutionnellement » (Tonneau, 2008), nous avons axé notre réflexion sur le concept de « cohérence territoriale » de la TVB.

La cohérence territoriale se définit d'abord en fonction d'un territoire donné. Elle fait ici principalement référence au SCoT (schéma de cohérence territoriale) qui se déploie au

niveau intercommunal, niveau jugé pertinent pour traiter des questions de fragmentation dans et entre les territoires (Bertrand et Peyrache-Gadeau, 2009). La cohérence territoriale, avant tout spatiale, est ici liée, autant que possible, à la non contradiction des fonctions qui se superposent sur un même espace. Ce sont également les dimensions terrestre et aquatique, urbaine et rurale ou encore continentale et insulaire qui sont à articuler. Bertrand et Peyrache-Gadeau (2009) notent que « la cohérence est une intégration, une superposition des relations de proximité spatiale et organisée ». La recherche des équilibres entre les différentes fonctions que portent les territoires est au cœur de l'inscription de la TVB dans ces mêmes territoires. La TVB est ainsi par essence la traduction de choix de développement durable (ou « soutenable ») avec leurs objectifs sociaux, économiques et écologiques (Cormier, 2011).

La cohérence est ensuite à analyser entre des territoires voisins. Ici, la cohérence analyse la continuité entre les tracés de la TVB et les actions entreprises aux limites des territoires et entre ces territoires.

Enfin la cohérence territoriale analyse la cohérence entre différents niveaux de gouvernance, du national au local.

L'approche croise plusieurs échelles spatiales et de gouvernance. Ceci, afin de dépasser les « effets myopes » lors de l'identification des réseaux écologiques à une échelle donnée : « *The whole is, in most cases, different than the sum of its parts* »<sup>1</sup> (Huber et al., 2010).

Pour analyser la cohérence territoriale nous distinguons deux dimensions principales :

- la dimension écologique : l'objectif premier de la TVB est de garantir la circulation des espèces afin de favoriser la fonctionnalité écologique du territoire. Tracés, contours et actions doivent être cohérents avec cet objectif. La cohérence est ici écologique (comme cela est directement rappelé dans l'outil SRCE que les régions métropolitaines finalisent).
- la dimension sociétale : en effet, la TVB doit s'inscrire dans un espace, des territoires, où d'autres fonctions que celle de protection de la biodiversité (par exemple, production, logement, récréation, etc.) sont présentes.

### **Dimension écologique**

La notion de cohérence écologique est citée dans la directive européenne 92/43/CEE (dite « Habitats, Faune, Flore ») pour le réseau Natura 2000 mais aucune définition n'en est donnée. La Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est (dite « OSPAR », en vigueur depuis 1998) précise que cette cohérence répond aux quatre critères d'évaluation suivants : le bien-fondé/viabilité (taille, forme et gestion effective des aires marines protégées), la représentativité des écosystèmes marins, la réplication des caractéristiques écologiques de ces écosystèmes et la connectivité du réseau des aires.

Nous souhaitons adapter l'approche de l'OSPAR aux milieux continentaux terrestres et aquatiques que vise la TVB, en nous appuyant et en précisant la notion de « fonctionnalité écologique » des espaces qui est au cœur de la politique TVB. L'article R. 371-21 du décret 2012-1492 note que « La fonctionnalité des continuités écologiques s'apprécie

<sup>1</sup> « Le tout est le plus souvent différent de la somme de ses parties ».

notamment au regard :

- de la diversité et de la structure des milieux qui leur sont nécessaires et de leur niveau de fragmentation ;
- des interactions entre milieux, entre espèces et entre espèces et milieux ;
- de la densité nécessaire à l'échelle du territoire concerné ».

Cet article fait référence aux approches structurelle et fonctionnelle, régulièrement distinguées (par exemple, le critère d'évaluation « structure et fonctions » dans la directive 92/43/CEE) bien que complémentaires. Mais ces approches restent peu formalisées car spécifiques à chaque écosystème et échelle de ce dernier. Bien qu'il soit particulièrement ardu d'évaluer le niveau de fonctionnalité écologique d'un espace (impliquant la définition de seuils de référence, une adaptation territoriale continue, etc.), nous faisons l'hypothèse que l'analyse de la cohérence peut s'appuyer sur ces approches.

Cette cohérence territoriale s'apprécie à des échelles spatiales, temporelles (dynamique des écosystèmes dans un contexte de changements globaux) et d'organisation du vivant variées en lien avec une interdépendance forte des écosystèmes et des taxons les constituant. Nous mobiliserons, notamment, la théorie de la hiérarchie, au cœur de l'écologie du paysage, selon laquelle il est nécessaire d'avoir une approche hiérarchisée pour comprendre l'hétérogénéité des systèmes et donc leur fonctionnalité.

### **Dimension sociétale**

La fonctionnalité écologique de la TVB s'apprécie sur un territoire, dont les limites administratives ne répondent le plus souvent pas à une logique écologique et sur lequel les agendas politique et écologique restent souvent distincts (Folke *et al.*, 2007). Comment intégrer cette fonctionnalité dans et entre les territoires, en lien avec les autres fonctions présentes sur un territoire (production, transports, logement, éducation, santé, culture, loisirs, etc.) ?

Le territoire où s'inscrit la TVB est un espace de partage, de synergie, d'opposition, entre la fonction de préservation de la biodiversité et d'autres. Pour gérer cette inscription, la loi française (en particulier la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II ») prévoit que la TVB respecte le principe de subsidiarité et définit les règles d'opposabilité entre les normes dites « supérieures » et celles dites « inférieures ». Parmi les trois niveaux d'opposabilité que prévoit la loi, c'est la « prise en compte » - le niveau le plus faible après la « conformité » et la « compatibilité » - qui a été choisie pour la TVB. Selon le Conseil d'État, la « prise en compte » impose de ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération et dans la mesure où cet intérêt le justifie (Conseil d'État, 17 mars 2010, 9 juin 2004 et 28 juillet 2004). Le pari fait est « qu'une réglementation plus souple mais raisonnée au cas par cas devrait se révéler plus efficace qu'une règle rigide peu respectée » (Beuret, 2006). Le raisonnement au cas par cas implique des mécanismes de négociation sur les territoires et également d'invention de pratiques spécifiques.

L'identification des réseaux écologiques résulte donc d'un compromis, et les choix politiques dépendent directement de l'acceptation politique et territoriale de la TVB. Ce compromis n'est pas évident et des synergies sont à trouver, comme par exemple avec le

tourisme, en lien avec les services écosystémiques dont peut bénéficier le citoyen. Cette recherche d'équilibre et de compromis, basée sur l'ingénierie et l'animation territoriale, implique des modes de gouvernance innovants permettant aux acteurs de fonctionner en réseau et de construire leurs territoires et leurs TVB. C'est là le pari de la loi française qui donne des marges d'appréciation aux territoires. Faut-il encore que cette marge soit réellement utilisée.

Au-delà du territoire de mise en œuvre, la cohérence territoriale de la TVB s'apprécie à des échelles spatiales, temporelles (calendriers politiques, etc.) et de gouvernance variées en lien avec une interdépendance élevée des territoires. Cette cohérence est également à analyser dans sa dimension culturelle et historique, en lien avec l'histoire de chaque territoire et donc des activités passées, présentes et possibles à venir sur ces espaces à partager.

### **Grille d'analyse de la cohérence**

Une grille d'analyse de la cohérence inter-échelles des dispositifs TVB est en cours de réalisation, sur la base de la définition de la cohérence territoriale (dans ses multiples dimensions) et des liens d'interdépendance des systèmes « socio-écologiques ». Plusieurs critères d'analyse seront identifiés afin d'étudier et de mesurer cette forme de cohérence. La grille d'analyse provisoire pourra évoluer tout au long de l'étude d'ici fin 2016-2017.

La communication présentera notre grille d'analyse de la cohérence territoriale des projets politiques TVB, cohérence définie à différentes échelles spatiales et de gouvernance. Nous présenterons également les premiers résultats obtenus sur nos différents territoires d'étude, suite à une première analyse documentaire. L'analyse s'effectuera par étape, en augmentant au fur et à mesure les niveaux de détail.

Nous discuterons des différences entre les logiques d'idées et les logiques de faits portant sur la TVB et qui peuvent jouer un rôle essentiel dans le cadre de la cohérence territoriale de la politique.

Nous discuterons également des liens entre nos travaux et la notion de solidarité écologique, définie par Mathevet *et al.* (2010) comme « l'étroite interdépendance des êtres vivants, entre eux et avec les milieux naturels ou aménagés de deux espaces géographiques contigus ou non ».

## **2. « BIODIVERSITÉ ET TERRITOIRES »**

La cohérence est rendue difficile par la complexité des concepts utilisés, la diversité et l'hétérogénéité des méthodes, outils et données mobilisés, la pluralité des contextes et des enjeux écologiques, paysagers, sociaux, économiques, politiques et culturels, ou encore la multiplicité des acteurs et leurs interprétations et intérêts. La TVB est multiple, toujours adaptée, et les décideurs sont ainsi amenés à faire des choix visant à harmoniser, autant que possible, les interactions entre systèmes sociaux et systèmes écologiques (Folke *et al.*, 2007).

La recherche porte sur l'étude de la cohérence inter-échelles de ces systèmes « socio-écologiques » (Cumming *et al.*, 2006) au cœur des projets de réseaux écologiques des



territoires. Les échelles spatiales, temporelles, d'organisation du vivant et de gouvernance seront analysées et discutées en particulier.

## RÉFÉRENCES

Bertrand, N., Peyrache-Gadeau, V., 2009, « Introduction. "Cohésion sociale et cohérence territoriale", quel cadre de réflexions pour l'aménagement et le développement ? », *Géographie, économie, société*, n° 11, pp. 85-91.

Beuret J.E., 2006, *La conduite de la concertation. Pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, L'Harmattan.

Cormier, L., 2011, *Les trames vertes : entre discours et matérialités, quelles réalités ?*, Angers, Université d'Angers.

Cumming G.C., Cumming D.H.M., Redman C.L., 2006, "Scale Mismatches in Social-Ecological Systems: Causes, Consequences, and Solutions", *Ecology and Society*, n° 11, pp. 14.

Folke C., Pritchard L., Berkes F., Colding J., Svedin U., 2007, "The problem of fit between ecosystems and institutions: ten years later", *Ecology and Society*, n° 12, pp. 30.

Huber P.R., Greco S.E., Thorne J.H., 2010, "Spatial scale effects on conservation network design: trade-offs and omissions in regional versus local scale planning", *Landscape Ecology*, n° 25, pp. 683-695.

Hufty M., Dormeier Freire A., Plagnat P., Neumann V., 2007, *Jeux de gouvernance : regards et réflexions sur un concept*, Paris, Karthala.

Mathevet R., Thompson J., Delanoë O., Cheylan M., Gil-Fourrier C., Bonnin M., 2010, « La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires », *Natures Sciences Sociétés*, n° 18, pp. 424-433.

Tonneau J.-P., 2008, *Pourquoi diable le développement territorial et, plus encore, pourquoi y croire ?*, Montpellier, CIRAD.

## LES AUTEUR-E-S

**Julie Chaurand**

TETIS

Irstea Montpellier

julie.chaurand@teledetection.fr

**Jean-Philippe Tonneau**

TETIS

CIRAD Montpellier

jean-philippe.tonneau@teledetection.fr

**Jacques Baudry**

SAD Paysage

INRA Rennes

jacques.baudry@rennes.inra.fr

# L'action publique québécoise en réponse à la crise forestière : quel rôle pour les acteurs du territoire ?

## AUTEUR

Guy CHIASSON

## RÉSUMÉ

Ce texte questionne l'action publique québécoise en réponse à la présente crise forestière. Plus précisément, nous interrogeons cette action publique à deux échelles : celle des politiques publiques québécoises de relance face à la crise et celle des municipalités régionales de comtés (MRC) qui sont frappées par cette même crise, dans le but de cerner le rôle et la place des acteurs territoriaux. L'analyse du plan de soutien du secteur forestier montre que ce dernier, même s'il reste très largement orienté vers les acteurs sectoriels traditionnels (industriels forestiers, travailleurs), ouvre une certaine brèche permettant la reconnaissance des acteurs territoriaux comme des partenaires dans la relance. À l'échelle de deux MRC dépendantes de la forêt, on voit émerger une capacité nouvelle de gouvernance mobilisant des acteurs nouveaux (différents des acteurs sectoriels usuels) et des objectifs qui débordent également les cadres sectoriels.

## MOTS CLÉS

Forêt, Québec, politique publique, crise, territorialisation

## ABSTRACT

This paper questions Quebec's public policy and governance in response to the present forestry crisis. More precisely, we look at the role of territorial (or place-based) actors both at the level of the provincial government's public policy and at the level of two forest dependant Regional County Municipalities (RCM). Our analysis of the "plan de soutien du secteur forestier" shows that while being mostly reliant on traditional sectoral partners (forest companies and workers), the policy opens a small window for territorial actors to participate in the policy implementation at community level. At the RCM level, we witness the emergence of a new governance relying on the mobilisation of new actors and policy objectives that differ from the traditional sectoral boundaries.

## KEYWORDS

Forest, Place-based policy, Quebec, Crisis, Territories

## INTRODUCTION

Ce texte interroge la place du territoire dans l'action publique en matière de forêt au Québec. Traditionnellement, la forêt publique québécoise, qui représente la vaste majorité du territoire forestier productif, est concédée pour alimenter des usines qui produisent ce que l'économie politique canadienne qualifie de « *staple* » (Howlett et Brownsey, 2007), c'est-à-dire des produits (pâtes et papiers, bois d'œuvre) peu transformés destinés à l'exportation. Dans ce modèle industriel, la prise de décision est largement réservée à deux grands acteurs sectoriels : les industriels forestiers propriétaires des usines de transformation et le ministère des Ressources naturelles, gestionnaire du domaine forestier public. Les communautés locales et les acteurs du développement local et régional restent largement des spectateurs exclus de la prise de décision. Cependant, comme l'a

fait valoir Luc Bouthillier (Lessard, 2014), un autre modèle de foresterie plus proche des communautés et de leur préoccupations de développement a aussi émergé au Québec. Selon les époques, différents concepts – villages forestiers, forêts de banlieue, forêt habitée, forêt de proximité – sont utilisés par les acteurs locaux pour demander et expérimenter une foresterie plus proche des communautés dépendantes des forêts et plus porteuse de développement des territoires. Selon l'interprétation de Bouthillier, ce modèle plus territorialisé a eu une portée limitée parce qu'il est toujours resté lié à la conjoncture de crise économique dans laquelle il a émergé. À chaque fois, la reprise économique a signifié la mise au rancart du modèle plus territorial et le retour pur et simple au modèle sectoriel de foresterie de type *staples*.

Depuis les années 2000, le secteur forestier québécois fait face à une crise particulièrement sévère qui se traduit notamment par de nombreuses fermetures d'usines et des conséquences lourdes pour les communautés dépendantes de ces usines. Dans le présent texte, je m'intéresserai à l'action publique initiée face à cette crise. D'un point de vue théorique, mon analyse va s'appuyer sur les travaux français en sociologie de l'action publique, plus précisément ceux qui portent sur la thématique de la « territorialisation des politiques publiques » (Faure et Douillet, 2005) et qui ont permis de documenter la place grandissante des acteurs locaux dans les processus de prise de décision publique. La territorialisation a permis d'éclairer le renouvellement des politiques publiques dans divers secteurs mais cette question n'a été que peu soulevée dans le secteur forestier, et encore moins dans le contexte canadien (Chiasson *et al.*, 2006).

Les travaux inscrit dans la perspective de la territorialisation ont explorés deux voies où les acteurs territoriaux peuvent jouer un rôle significatif dans l'action publique : soit par le biais de « politiques territorialisées » où les États centraux se dotent de politiques qui sont modulables et adaptables en fonction des spécificités des territoires, ou par le biais de « politiques territoriales », des politiques propres aux acteurs locaux (Béhar, 2000). En s'inspirant de ces travaux, notre analyse du rôle des acteurs territoriaux dans l'action publique contre la crise forestière se fera à deux échelles. D'une part, nous interrogerons la principale réponse du gouvernement québécois à la crise, le plan québécois de soutien au secteur forestier annoncé en 2006 et, d'autre part, nous interrogerons les stratégies mises en place par les acteurs locaux à l'échelle de deux municipalités régionales de comtés (MRC)<sup>1</sup> – la MRC Pontiac et la MRC Vallée de la Gatineau – qui sont fortement touchées par la crise forestière.

## **1. LA CRISE FORESTIÈRE ET LE PLAN DE SOUTIEN DU SECTEUR FORESTIER DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

Barré et Rioux (2012) font remonter la crise forestière aux années 1990, quand la demande internationale pour le papier québécois commence à fléchir. Cependant, les manifestations plus clairement visibles de cette crise remontent au début de la décennie 2000 alors que le gouvernement américain impose des tarifs douaniers sur le bois d'œuvre canadien. Ce différent commercial va occasionner la fermeture de bon nombre d'usines de sciage et en fragiliser d'autres. Malgré une entente permettant de réouvrir la frontière américaine en 2006, le secteur du bois n'a pas semblé reprendre de la vigueur, bien au contraire puisque les fermetures d'usines de sciage, mais aussi de pâtes et

---

<sup>1</sup> Les MRC sont une des échelles de l'architecture territoriale québécoise. Le territoire des MRC est supra-local en ce sens qu'il regroupe généralement plusieurs municipalités locales. Ce territoire est sous la gouverne de conseils constitués d'élus municipaux.

papiers, vont s'accroître. Ainsi, 2006 semble être le moment où la crise commence à révéler toute son ampleur. C'est à cette époque qu'elle va devenir une préoccupation centrale pour le gouvernement québécois et de nombreux élus de localités dont le développement dépend très largement des activités industrielles de mise en valeur de la forêt. C'est à l'automne 2006 que le gouvernement québécois va annoncer son *plan de soutien au secteur forestier*.

Ce plan se décline en quatre grands axes d'intervention : un soutien aux travailleurs, un soutien aux communautés, des investissements pour « de nouvelles approches de gestion forestière » et finalement des soutiens aux entreprises forestières. Il fait appel au concours de plusieurs ministères (le ministère des Ressources naturelles, le ministère du Développement économique, de l'Investissement et des Exportations, le ministère des Affaires municipales et des Régions).

Comme en témoigne le tableau 1, certains des axes d'intervention sont plutôt dirigés vers des objectifs de nature sectorielle typique d'une logique de *staple*. Ces mesures visent principalement les acteurs traditionnels du secteur (entreprises forestières, travailleurs). Les moyens mis en avant pour faire face à la crise sont définis à l'avance. Ce sont des instruments assez classiques de politiques publiques de type économique et réglementaire (subvention pour la modernisation des usines forestières et des opérations, simplification de la réglementation du territoire forestier public, etc.) qui s'inscrivent assez bien dans la logique sectorielle qui a longtemps dominé la forêt publique canadienne et que Howlett *et al.* (2009) qualifie de *traditional "command and control" regulation*<sup>2</sup>. Ces volets du programme récoltent la part du lion en matière de financement (85 %).

Tableau 1. Nature du soutien apporté par le plan de soutien au secteur forestier et partenaires identifiés

Axes d'intervention du plan	Soutien aux travailleurs	Soutien aux communautés	Révision du mode de gestion du territoire forestier	Soutien aux entreprises forestières
<b>Partenaires reconnus par les mesures</b>	Travailleurs forestiers et organisations impliquées dans la formation	Municipalités régionales de comtés (MRC)	Industriels forestiers et les sous-traitants impliqués dans les opérations forestières	Industriels forestiers
<b>Financement accordés (en \$ canadiens)</b>	54,8 millions (7,3 % de l'ensemble)	45 millions (6,2 % de l'ensemble)	197 millions (27,3 % de l'ensemble)	425 millions (58,2 % de l'ensemble)

Les communautés touchées par les fermetures d'usines semblent être les parents pauvres du plan puisqu'elles ne peuvent compter que sur 6,2 % du total du financement prévu par le gouvernement. Cet axe retient notre attention parce qu'il fait des acteurs publics locaux (les MRC) un partenaire privilégié. Le fonds de soutien pour les territoires et le fonds de soutien aux municipalités mono-industrielles sont disponibles sous la condition que les acteurs du territoire, les municipalités locales et les MRC touchées par la crise préparent et signent des contrats de diversification et de développement avec le gouvernement. Afin d'appuyer l'identification et la mise en route de projets de développement économique local, les acteurs du territoire sont censés également mettre sur pied des comités de relance qui vont avoir comme rôle de mobiliser les forces locales dans une perspective de relance et de diversification de l'économie locale. Le plan gouvernemental, du moins

<sup>2</sup> « Des approches de régulation traditionnelles centrées sur le contrôle par l'État ».

dans la partie adressée aux communautés, attribue un rôle de partenaires aux acteurs du territoire, non seulement au niveau dans la mise en œuvre de la politique, mais également dans la définition des objectifs fins de la politique. Ce sont ces acteurs locaux (les MRC et ses partenaires locaux) qui sont chargés d'identifier les moyens et mesures concrets qui seront utilisés pour répondre à l'objectif général de cette partie de la politique, la diversification et la relance économique des communautés touchées par la crise. Ainsi on peut voir que cette facette du plan se rapproche sensiblement de ce que Anne-Cécile Douillet (2005) qualifie de « politiques procédurales », une des modalités de territorialisation des politiques centrales. Ces dernières se démarquent des politiques plus classiques dans la mesure où elles passent « par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décisions peu finalisés *a priori* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998 : 39), ce qui laisse une importante marge de manœuvre aux partenaires territoriaux dans la définition des objectifs précis de la politique. Cette approche procédurale semble se limiter à la portion « soutien aux communautés » alors que dans les autres volets la politique semble plus définitive sur les moyens plus sectoriels de relance. Il reste à voir comment cette politique est reçue à l'échelle des MRC forestières et comment s'organise l'action publique territoriale face à la crise

## **2. UNE POLITIQUE TERRITORIALE FACE À LA CRISE ?**

Les MRC Pontiac et Vallée de la Gatineau sont situées dans une même région administrative : l'Outaouais. Elles sont d'ailleurs limitrophes et partagent une dépendance assez forte aux activités de coupe et de première transformation forestière. Ces deux MRC sont conséquemment éligibles au plan de soutien québécois. Les entretiens montrent que les acteurs considèrent que le soutien apporté par la politique, en particulier le soutien dans une logique sectorielle, correspond plus ou moins à la réalité territoriale.

Dans le cas de la Vallée de la Gatineau, localement la crise n'est « pas vécue comme une crise d'usines. C'est une crise d'opérateurs. Ce sont les camionneurs, les débroussailliers, les reboiseurs, les vendeurs d'équipements, les vendeurs d'essence, etc. C'est beaucoup plus proche de la réalité terrain, de l'aspect bois que de l'aspect produit. Nous autres, on vit la crise des produits à rebondissement. Les programmes sont assez mal adaptés pour ce genre de réalité. [...] Quand tu as une usine avec 200 emplois, le député va aller régler cela mais quand tu as 200 entreprises qui regroupent 200 employés c'est plus difficile d'aller chercher des crédits » (entrevue n° 2).

La cible principale des soutiens apportés par l'État québécois, les usines fermées, ne correspond pas vraiment aux spécificités du secteur forestier sur le territoire, ou du moins aux besoins ressentis comme les plus pressants localement. Cette idée voulant qu'il y ait un décalage entre les programmes québécois et la réalité territoriale est également évoquée par les acteurs de la MRC Pontiac, mais sous une forme différente. Une professionnelle en développement local soutiendra qu'« il est nécessaire que le milieu se prenne en main d'abord, puis qu'après on nous donne les outils localement pour répondre aux besoins par des programmes. Le problème est que l'on a des attentes du gouvernement à travers leurs fonds, leurs programmes qui doivent s'adapter à nos besoins. Mais quels sont nos besoins ? C'est cela la question cruciale » (entrevue n° 4).

Cette dernière remarque déplace la lunette vers l'action publique territoriale et sa capacité non seulement de servir de relais à la politique gouvernementale mais en même

temps de mener des actions propres. Sur ce plan, on peut voir que le volet « soutien aux communautés » du *plan* a permis la mise en place de dispositifs de gouvernance (ou d'action publique locale) qui n'existaient pas auparavant : les comités de diversification. De tels comités ont effectivement été créés dans les deux MRC, qui réunissent une palette d'acteurs assez large, dépassant nettement les acteurs sectoriels traditionnels dans le secteur forestier. Les entrevues dans les deux MRC permettent de constater que l'objectif de diversification, la volonté d'identifier de nouveaux usages à plus forte valeur ajoutée de la forêt locale, devient en quelque sorte le mot d'ordre autour duquel s'organise l'action publique locale. L'extrait suivant est assez représentatif de ce que plusieurs répondants nous ont dit : « La MRC a appris des leçons et on travaille fortement pour diversifier [...] Le projet c'est de mieux utiliser nos ressources forestières. On approche d'autres industries qui vont utiliser la forêt pour la deuxième et troisième transformation. Et pas juste la transformation mais également utiliser la forêt pour le récréotourisme » (entrevue n° 6).

Ces propos illustrent une volonté de se démarquer par rapport au modèle forestier de type « *staple* » qui a longtemps rythmé le développement de ces territoires. La diversification ici signifie des mises en valeur différentes selon les territoires, leurs ressources et leur imagination mais également des productions à plus forte valeur ajoutée, plus porteuses de bénéfices pour le développement des communautés situées à proximité de la forêt. En même temps, le renouvellement des usages forestiers passe par un renouvellement et un décentrement de la gouvernance forestière locale, en particulier par une action publique qui fait une place à des intervenants auparavant exclus de la prise de décision sur la forêt. La diversification forestière ne se fera pas sans un rôle important de ces acteurs qui de leur propre aveu veulent l'accompagner et l'orienter localement.

## CONCLUSION

Ce texte s'était donné comme objectif initial de voir la place des acteurs du territoire dans l'action publique québécoise face à la crise forestière. Le regard porté sur le *plan de soutien du secteur forestier* a montré une certaine ouverture dans un des volets de cette politique pour la territorialité. Malgré qu'elle soit timide cette ouverture a tout de même facilité le déploiement d'une certaine action publique à l'échelle territoriale qui mobilise des acteurs traditionnellement absents de la prise de décision forestière autour d'un objectif de diversification qui implique une reconstruction des bases industrielles forestières. Reste à voir si cette brèche territoriale est condamnée à être une réponse temporaire à la crise ou si elle peut trouver une place durable dans l'action publique.

## RÉFÉRENCES

- Barré P., Rioux C., 2012, « L'industrie des produits forestiers au Québec : la crise d'un modèle socio-productif », *Recherches sociographiques*, 53(3), pp. 645-669.
- Béhar D., 2000, « Les nouveaux territoires de l'action publique », in Pagès D., Pélissier N. (dir.), *Territoires sous influences*, Paris, L'Harmattan, 83-101.
- Chiasson G., Andrew C., Perron J., 2006, « Développement territorial et forêts : la création de nouveaux territoires en Abitibi et en Outaouais », *Recherches sociographiques*, 47(3), pp. 555-572.
- Douillet A.C., 2005, « Les politiques contractuelles de développement local : déssectorisation de l'action publique ou design territorial ? », in Faure A., Douillet A.-C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 271-279.
- Faure A., Douillet A.-C. (dir.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG.

Howlett M., Brownsey K., 2007, "Introduction: Towards a Post-Staples State?", *Canadian Political Science Review*, 1(1), pp. 1-7.

Howlett M., Rayner J., Toffelson C., 2009, "From government to governance in forest planning? Lessons from the case of the British Columbia Great Bear Rainforest initiative", *Forest policy and Economics*, n° 11, pp. 383-391.

Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, pp. 37-66.

Lessard G., 2014, « Forêt communautaire : tentative, échec et perspectives. Entrevue avec Luc Bouthillier », *Histoires forestières*, 6(1), pp. 34-41.

## **L'AUTEUR**

**Guy Chiasson**

Centre de recherche sur le développement territorial–CRDT  
Université du Québec en Outaouais  
guy.chiasson@uqo.ca

# Migration et fabrique des territoires de la coopération au Mali

## AUTEURE

Hawa COULIBALY

## RÉSUMÉ

Cette communication porte sur l'implication des migrants dans la coopération décentralisée au Mali. Nous nous intéressons singulièrement aux migrants maliens en France qui participent à cette forme de coopération pour réaliser des projets destinés à leurs villages, communes d'origine. Individuellement, les migrants transfèrent des fonds destinés à leurs familles restées sur place. Collectivement, certains migrants se regroupent au sein d'associations pour mener des actions qui permettent une amélioration des conditions de vie dans les communautés locales. Cet engagement associatif les conduit progressivement à agir avec les acteurs institutionnels (dont les collectivités territoriales) dans les lieux d'origine/d'accueil. Une fabrique des territoires de la coopération émerge ainsi de cette mise en réseau des acteurs. Notre communication consiste à expliquer ce processus de fabrique des territoires de la coopération qui concerne le lieu d'origine des migrants.

## MOTS CLÉS

Migration, coopération, décentralisation, territoire, mobilisation collective

## ABSTRACT

This paper focuses on the involvement of migrants in decentralized cooperation in Mali. We focus singularly on Malian migrants in France who participate in such cooperation to carry out projects for their villages, communes of origin. Individually, migrants transfer funds to their families left behind. Collectively, some migrants gather in various associations to carry out actions that enable to improve living conditions in their place of origin. This associative commitment gradually leads migrants to interact with institutional actors (including local authorities) in the original/reception areas. Manufactures and territories of cooperation emerge from this networking of actors. The aim of our communication is to explain the construction process of these territories of cooperation as regards the place of origin of migrants.

## KEYWORDS

Migration, Cooperation, Decentralization, Territory, Collective Mobilization

## INTRODUCTION

Cette communication porte sur le croisement des pratiques de migration et de coopération donnant parfois lieu à la construction des territoires spécifiques d'action au Mali. Il s'agit précisément d'une mobilisation collective impliquant les associations de migrants, les collectivités territoriales et les organisations non gouvernementales, en France et au Mali, afin de mettre en œuvre des projets de développement local destinés aux lieux (village, commune) d'origine des migrants. Notre démarche consiste à expliquer les mécanismes de croisement entre les pratiques de migration et de coopération, à expliquer les logiques d'acteurs qui gouvernent ce croisement, ainsi que le processus de sélection des lieux d'action dans le cadre de la coopération. Comment les acteurs utilisent-ils la coopération comme un moyen d'appropriation des territoires locaux ? Plus



précisément, la participation des migrants à la gouvernance des projets de coopération permet-elle de requalifier leurs rapports aux lieux d'origine et d'accueil ?

## **1. PRATIQUES MIGRATOIRES ET INSTITUTIONNALISATION DE LA MOBILISATION DES MIGRANTS**

À l'échelle malienne, la migration est une pratique ancienne, laquelle se manifeste sous différentes formes. Dans ce pays, les migrations sont de types interne et externe : « Migration externe ou migration internationale : C'est le franchissement des frontières des États. Elle est opposée à la migration interne ou nationale, qui intervient entre les diverses unités ou collectivités territoriales administratives du pays » (Diakité, 2009 : 9). La migration interne est très répandue au Mali. Elle se caractérise par une forte attractivité des grandes villes où se concentrent des potentialités économiques. Il s'agit d'un exode rural très souvent pratiqué par les populations rurales. Marquée par différentes temporalités, cette forme de migration est saisonnière ou définitive. Quant aux migrations vers l'extérieur du pays, celles-ci sont d'abord intracontinentales, puis elles s'internationalisent en s'ouvrant à d'autres continents.

Selon les données estimées par le ministère des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration africaine en 2013, 4 millions de Maliens vivent à l'extérieur du pays dont 120 000 en France. En 2013, les données de la Banque mondiale démontrent que les transferts des migrants représentaient 7,2 % du PIB malien. En effet au Mali, la migration contribue à la construction des dynamiques territoriales à travers les formes de transferts et d'investissements qu'elle engendre. Dans de nombreuses localités, cette migration s'intègre dans les pratiques sociales et culturelles qui jouent un rôle important dans les appropriations et les constructions territoriales.

D'une part, sur le plan individuel, les migrants effectuent des transferts de fonds destinés à leurs familles restées sur place. Ces transferts visent principalement à prendre en charge les dépenses quotidiennes des familles. Certains contribuent aussi à investir dans des activités économiques qui permettent d'amplifier les ressources issues de la migration et qui permettent dans certains cas aux migrants également de préparer leur réinstallation dans le pays d'origine.

D'autre part, sur le plan collectif, dans les lieux d'accueil, certains migrants s'engagent dans des formes de mobilisation collective afin de mener des projets dits de développement local en direction de leur lieu d'origine. L'action collective des migrants se déroule dans le cadre d'associations créées en fonction de leur appartenance à un même village, une même commune, une même région : « Les années 1980 sont marquées par la multiplication des réalisations, et ce dans un nouveau cadre puisque les caisses villageoises se sont transformées en "associations de développement", du fait de l'extension en 1981 de la loi 1901, permettant aux immigrés de se regrouper en association » (Lima, 2003 : 134-135). Progressivement, dans les lieux d'origine et d'accueil, la mobilisation associative des migrants a attiré l'attention des États, des collectivités territoriales, des organisations non gouvernementales qui cherchent à coopérer avec les organisations de migrants. De nombreuses relations de coopération décentralisée entre les collectivités territoriales maliennes et françaises impliquent les associations de migrants. Ainsi, la mobilisation collective des migrants les conduit dans des réseaux d'acteurs où ils forment une dynamique commune afin de réaliser des projets destinés à leurs villages ou communes

d'origine. Cette mise en réseau traduit l'injonction et l'intégration de la mobilisation des ressortissants dans un système de coopération afin d'agir vers le lieu d'origine au-delà des transferts effectués selon les moyens propres aux associations. Dans ce contexte, il existe au Mali, d'un côté, des actions singulières aux associations de migrants et, de l'autre, côté actions réalisées dans le cadre de la coopération institutionnelle.

## **2. LES LOGIQUES D'ACTEURS : ENTRE DIVERGENCE ET COMPLÉMENTARITÉ**

Le croisement des pratiques de migration et de coopération est une stratégie d'amplification et de captation des ressources migratoires de la part des acteurs, lesquels sont à la base guidés par des logiques divergentes. Les associations de migrants, qui, sont au départ motivées par une logique sociale, s'inscrivent dans ce croisement en vue d'accroître les transferts de ressources vers le lieu d'origine. Car, parallèlement aux actions de coopération, les migrants poursuivent leurs propres investissements vers le lieu d'origine.

D'une part les acteurs institutionnels s'inscrivent dans la coopération avec les migrants en utilisant une stratégie politique qui cherche à s'appuyer sur la mobilisation initiée par les ressortissants afin d'agir dans leur lieu d'origine : « Les migrations internationales, par le biais des politiques migratoires, interfèrent dans les politiques des relations extérieures des États. L'une des raisons explicatives de cet intérêt des États pour les migrants internationaux est la "découverte" du montant de leurs transferts financiers. Force est de constater que les fonds qui circulent ne cessent de s'accroître » (Kotlok, 2010 : 4). À première vue, le croisement entre les pratiques de migration et de coopération peut paraître étonnant car elles n'ont pas forcément vocation à fonctionner ensemble. Or, de plus en plus, des intersections se forment entre les phénomènes de migration et de coopération. Le fonctionnement de cette dynamique collective entraîne une production de nouveaux territoires d'action dans un ensemble territorial où les inégalités se creusent entre les territoires : « Cette coopération au développement participe à la fabrication de territoires nouveaux avec des modes de gouvernance inédits. Mais le décalage reste grand entre l'ambition du codéveloppement et les réalités du terrain. D'abord les budgets des collectivités territoriales alloués aux actions de solidarité sont très limités alors que les partenaires du Sud sont démunis. Ensuite, il n'est pas facile d'avoir une convergence de vue sur les stratégies de développement entre les acteurs du Nord et ceux du Sud... » (Ba, 2010 : 13).

D'autre part, l'implication des migrants dans la coopération est recherchée par certains acteurs institutionnels animés par une volonté politique de maîtrise des flux migratoires. Cette stratégie politique est observable dans le dispositif du codéveloppement s'intéressant principalement aux lieux de départ des migrants. Ainsi, dans la mobilisation collective réunissant les associations de migrants et les acteurs institutionnels, nous constatons une fabrique des territoires de la coopération générée par la focalisation des actions de développement destinées aux lieux d'origine des migrants. Or, ces lieux ne sont pas forcément les plus pauvres des régions d'origine, par rapport à d'autres qui ne peuvent compter que sur les ONG et les interventions ponctuelles de l'État central. C. Daum mentionne également ce constat dans ses travaux lorsqu'il explique « qu'en réalité émigrer nécessite des réseaux familiaux ou régionaux déjà établis dans le pays de destination, à même de financer le voyage des membres du groupe d'origine et de les accueillir le temps de l'insertion dans le monde du travail. En retour, les populations des régions d'origine connaissent un niveau de vie bien plus confortable que celui de leur ensemble national » (Daum, 1998 : 385-390). La stratégie de certains acteurs institutionnels consiste à vouloir

maîtriser les flux migratoires en focalisant la mise en œuvre des projets de développement sur les lieux de départ ; or cela contribue à créer des inégalités entre les localités lesquelles reçoivent les ressources issues de la migration et d'autres qui sont dépourvues de ces mêmes ressources. Dès lors, la considération accordée aux lieux d'origine (villages, communes) des migrants par rapport aux lieux moins concernés par le phénomène migratoire engendre la création de nouveaux territoires d'action dans un ensemble territorial déjà configuré par la décentralisation. Dans ce contexte, les acteurs procèdent par une méthode de sélection des lieux d'action. De ce point de vue, ils pensent ces lieux et mobilisent leurs influences pour les hiérarchiser les uns par rapport aux autres.

Enfin, la coopération institutionnelle amène les migrants à s'adapter aux normes institutionnelles afin d'accéder à certains dispositifs de financement. Cette adaptabilité aux normes occasionne une injonction de la mobilisation collective des migrants en quête de ressources pour les lieux d'origine. Mais il importe de rappeler ici que même si ces migrants s'intègrent volontairement dans une voie de normalisation, celle-ci reste une fabrique des institutions guidées par des logiques politiques transformant les migrants eux-mêmes en ressources. L'engagement des migrants dans la coopération institutionnelle est un facteur de normalisation des liens avec les lieux d'origine et d'accueil. Ainsi, la coopération basée sur les territoires qui collaborent entre eux contribue à construire ou à transformer l'ancrage territorial des acteurs. Cette coopération, dont la pratique est régie par des lois, des conventions (contrats), entraîne une visibilité des migrants en tant qu'acteurs du développement local au-delà des transferts destinés à leurs propres familles. En s'associant aux institutions, la mobilisation des migrants progresse vers une politisation des actions de coopération. Ainsi, l'implication des migrants dans la coopération institutionnelle traduit une normalisation des liens forgée sur le croisement des motivations sociales et politiques. Dans ce contexte, le passage des acteurs par la coopération contribue à produire des nouvelles représentations des territoires d'origine, d'où la requalification des localités de départ des migrants qui deviennent des « lieux d'investissements » pour des acteurs aux logiques divergentes. Le niveau local se retrouve ainsi officiellement valorisé dans la dynamique collective des acteurs de différents niveaux territoriaux car les localités s'affirment finalement comme le socle d'un système d'interdépendance entre les niveaux local, national et international.

## RÉFÉRENCES

- Ba A. H., 2010, « Reconstitution territoriale et codéveloppement », *Hommes et migrations*, n° 1286-1287, pp. 200-211.
- Daum C., 1998, *Associations de Maliens en France. Migration, développement et citoyenneté*, Paris, Karthala.
- Diakité M., 2009, *Étude diagnostique sur l'investissement des maliens de l'extérieur*, Bamako, ministère des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration africaine.
- Kotlok N., 2010, « Le "développement solidaire". Une politique migratoire au service du développement des pays africains ? », *Hommes et migrations*, n° 1286-1287, pp. 268-278.
- Lima S., 2003, *Découpage entre espace et territoire : la fin des limites ? La fabrique des territoires communaux dans la région de Kayes (Mali)*, thèse de doctorat sous la direction de Patrick Gonin.

## L'AUTEURE

**Hawa Coulibaly**  
Université Paris Diderot  
hawasfr@yahoo.fr

# Les représentations de la *favela* dans le geoweb de Rio de Janeiro

## AUTEURS

Johan DESBONNET, Pierre GAUTREAU

## RÉSUMÉ

Alors que le geoweb occupe une place de plus en plus importante dans la recherche géographique, celui-ci a encore peu fait l'objet d'études approfondies quant au rôle qu'il joue dans la qualification et la représentation de certains territoires perçus comme marginaux. Nous interrogeons ici les modalités de représentations des marges urbaines de Rio de Janeiro (« *favelas* ») dans le geoweb brésilien. Avec l'avènement de grandes politiques urbaines depuis les années 1990-2000 et l'organisation de « méga-événements » (coupe du monde de football en 2014, Jeux Olympiques en 2016), on observe à Rio la multiplication d'initiatives cherchant à représenter de nouvelles dimensions des *favelas*. Cet article tente d'une part d'interroger la diversité des acteurs impliqués dans ces démarches du geoweb. D'autre part, l'article s'attache à caractériser les représentations et les logiques spatiales véhiculées par leurs plateformes de données.

## MOTS CLÉS

Geoweb, représentations, marges urbaines, *favelas*, Rio de Janeiro, Brésil

## ABSTRACT

While the Geoweb occupies a place of increasing importance in geographical research, it has still not been the subject of extensive studies about the role it plays in the qualification and representation of specific territories like slums. In this paper we question how urban margins of Rio de Janeiro (“*favelas*”) are represented in the Brazilian Geoweb. With the advent of large urban programmes from 1990-2000 and the organization of “mega-events” (the Football World Cup in 2014, Olympic Games in 2016), initiatives seeking to represent new dimensions of the *favelas* are being multiplied. On one hand, this article examines the diversity of actors involved in such initiatives. On the other, it attempts to characterise the cartographic representations and the spatial distribution conveyed by these platforms.

## KEYWORDS

Geoweb, Representations, Urban margins, *Favelas* (slums), Rio de Janeiro, Brasil

## INTRODUCTION

Le geoweb peut être décrit comme un nouvel espace de pratiques cartographiques caractérisé par l'apparition et le développement d'outils, de services et de plateformes de stockage, de représentation et de diffusion de l'information géographique sur internet (Joliveau, 2011 ; Mericskay, 2011 ; Elwood *et al.*, 2012). Depuis les années 2000, le geoweb est devenu un véritable objet de recherche cherchant à caractériser des phénomènes spatiaux (pratiques quotidiennes tracées par géolocalisation, etc.), des phénomènes sociologiques (formation de communautés, appropriations et usages de l'information géographique sur le web), économiques (utilisation de données géolocalisées, mise en valeur territoriale par la production cartographique au service d'un projet). La question des usages et des pratiques dans le champ du geoweb interroge de plus en plus

les géographes quant aux ressources mobilisées dans certains processus territoriaux. Les portails de données libres, les services de visualisation cartographique (hypercartes web, interfaces de programmation, applications composites de type  *mashup*  web et mobile) et les infrastructures de données géographiques (IDG), constituant un ensemble aux limites floues, interpellent quant à leur mobilisation et leur fonction informative en lien avec des politiques publiques particulières. Le geoweb recouvre de fait des pratiques et des instruments portés par des acteurs aux objectifs souvent disparates voire opposés, mais qui tous ont le désir d'exprimer par la cartographie en ligne leurs projets et représentations.

Pour comprendre les usages politiques du geoweb, il est intéressant d'interroger les convergences et divergences des pratiques lorsque la cartographie en ligne est appliquée à un thème et à un territoire particulier. C'est ce que nous proposons dans cette contribution, en analysant la façon dont les marges urbaines de la ville de Rio de Janeiro (Brésil) sont représentées dans les plates-formes cartographiques sur internet. S'interroger sur les modes de représentations de ces marges communément désignées sous le terme de « *favelas* » permet de débattre des effets du geoweb en termes de justice spatiale, de ses capacités à modifier les asymétries de traitement de ces territoires en marge par les politiques publiques. Rio de Janeiro est à ce titre potentiellement riche d'enseignements : l'extrême ségrégation socio-spatiale qui la caractérise a justifié la mise en place de grands programmes urbains controversés (politique de pacification, *Morar carioca*), où actions sécuritaires et tentatives d'intégration des *favelas* à la ville coexistent, souvent difficilement. La qualification ambiguë voire l'absence de qualification des *favelas* dans les outils d'observation étatique et municipaux qui a régné durant le XX<sup>e</sup> siècle, la multiplication de « méga-événements » sportifs (Chetry et Legroux, 2014 ; Barandier, 2015) supposant un réaménagement de la ville depuis la fin des années 2000 (rénovation de la zone portuaire, développement de projets immobiliers, construction de nouvelles lignes de bus et extension du métro), interrogent quant au rôle du geoweb dans la caractérisation récente des *favelas*. Dans ce contexte, le web est investi par de nombreux acteurs qui sont aussi impliqués dans ces changements urbains et qui témoignent par l'usage de la carte de leur action ou de leurs objectifs quant au devenir des *favelas*.

À partir de la fin des années 2000 (figure 1), la cartographie en ligne devient un outil privilégié d'expression d'acteurs d'une grande diversité : des projets aux caractéristiques sociales et associatives promouvant la visibilisation des *favelas* jusqu'aux projets multi-partenariaux à caractère local ou international dans le cadre de politiques publiques ou de programmes urbains.

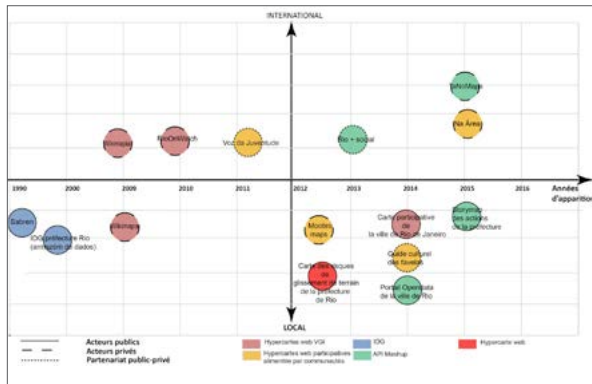
Dans ce contexte, le geoweb contribue-t-il à modifier les représentations des *favelas* véhiculées par la société carioca tout au long de l'histoire ? D'une part en réduisant la focalisation historique des politiques urbaines sur certaines *favelas* emblématiques, situées dans les zones centrales de la ville, d'autre part en mettant en avant des caractéristiques de ces territoires différentes de celles véhiculées au travers des programmes de « pacification » et d'aides sociales (précarité, problèmes sanitaires, violence...) ?

## **2. LES ACTEURS DU GEOWEB À RIO DE JANEIRO**

Depuis la fin des années 2000, les projets de cartographie sur le web portant sur l'espace des *favelas* se développent à Rio de Janeiro (figure 1), portés tant par des acteurs locaux qu'internationaux et de nature différente (privé, public, partenariat public-privé).

Cette mosaïque de dispositifs du geoweb a pour seul point commun d'avoir pour objet d'étude direct ou indirect les *favelas* de Rio de Janeiro, les objectifs et formes cartographiques variant grandement. Des projets comme Rio + social (préfecture de Rio, ONU) ou TaNoMapa (Google, AffroReggae, JWD) utilisent des hypercartes web sous forme d'applications composites combinant orthophotographies, données vectorielles, statistiques, voire médias textuels, photographiques et vidéos. La plupart des projets comme Mootiro maps<sup>1</sup>, Voz da juventude<sup>2</sup>, Na Area<sup>3</sup>, le *Guide culturel des favelas*<sup>4</sup>, sont alimentés par des communautés dans le cadre de projets ciblés sur la santé, les problèmes urbains au sens large, les ressources économiques et la culture. Certains projets comme Wikimapa ou encore la carte participative de l'Institut Pereira Passos (entité de la préfecture de Rio en charge de la production de l'information géographique et de l'appui aux politiques d'aménagement et d'urbanisme), s'appuient sur des hypercartes élaborées de façon collaborative et volontaire afin de compléter une information géographique souvent inexistante sur les *favelas* de la ville (commerces, signalisation routière, adressage). D'autres reposent sur des montages institutionnels complexes, à l'instar de TaNoMapa qui associe à une association locale (AffroReggae) deux entreprises internationales américaines (Google et JWD<sup>5</sup>). Le projet Na Area fait intervenir une entreprise internationale (Microsoft) aux côtés d'une institution publique locale (Institut Pereira Passos). Le *Guide culturel des favelas* enfin, porté par l'Observatoire des *favelas* et le secrétariat à la culture de l'état de Rio de Janeiro, associe divers acteurs locaux et nationaux comme la préfecture de Rio, l'Agence nationale de l'énergie électrique brésilienne (ANEEL) ou encore internationaux comme le groupe de fourniture énergétique LIGHT et la Banque interaméricaine du développement.

Figure 1. Les initiatives de cartographie en ligne des *favelas* à Rio de Janeiro : acteurs, dispositifs, temporalités



- 1 Plate-forme cartographique utilisée par le CEDAPS (Centre de promotion pour la santé), ONG brésilienne en charge de projets de sensibilisation et de promotion de la santé auprès de la population brésilienne et en particulier des communautés brésiliennes résidant dans les *favelas*.
- 2 Porté par l'UNICEF et le CEDAPS.
- 3 Porté par l'entreprise Microsoft via son entité BING.
- 4 Porté par l'association Observatoire des *favelas* et le Secrétariat à la Culture de l'état de Rio de Janeiro.
- 5 JWD est une entreprise états-unienne spécialisée dans la communication.

Alors que les dispositifs du geoweb sont souvent interrogés dans la littérature au prisme de leurs apports dans les processus de concertation territoriale (Mericksay, 2011 ; Elwood *et al.*, 2012), les motivations évoquées par les acteurs rencontrés lors de cette enquête semblent tout autres : mise en valeur d'actions sur un territoire, collecte de données en appui au suivi de l'évolution urbaine verticale et horizontale des *favelas*, participation et responsabilisation citoyenne. Tous les acteurs rencontrés évoquent cependant l'opportunité de « transformation » du territoire par le biais d'un partage de l'information et de la technologie grâce à ces dispositifs.

### 3. LA REPRÉSENTATION CARTOGRAPHIQUE DE LA FAVELA DANS LE GEOWEB : RUPTURES ET CONTINUITÉS

L'évolution de la représentation des marges urbaines à Rio de Janeiro peut se comprendre dans la continuité des premières observations de la *favela* à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, qui dans un cadre de références hygiéniste la pensent au prisme de la « marginalité sociale urbaine » (Valladares, 2006 ; Bautès et Reginensi, 2008 ; Soares Gonçalves, 2010). Ce n'est qu'entre les années 1970 et 2000 que l'on observe une réelle tentative de caractérisation cartographique de la *favela* avec l'apparition des premiers plans cadastraux (1982) et l'acquisition des premières images aériennes et satellitaires portant spécifiquement sur les *favelas*, bien que celles-ci ne figurent toujours pas à cette époque sur les cartes officielles de la préfecture. La fin des années 2000 marque l'émergence de nouvelles politiques publiques de contrôle de l'espace urbain, comme la politique de « pacification » dans le cadre du Programme fédéral de sécurité et citoyenneté (PRONASCI) ; parallèlement se développe l'acquisition d'ortho-imagerie de précision et à intervalle de temps de plus en plus court (d'acquisitions pluriannuelles, on passe après 2008 à une acquisition annuelle avec une précision au centimètre).

La fin des années 2000 voit se multiplier des modes de représentation des *favelas* (figure 1), dont témoignent par exemple les cartes d'information géographique volontaire comme Wikimapa, Wikimapia ou encore RioOnWatch. Dans l'ensemble, l'information est souvent représentée sous forme de points, combinés dans certains cas à de l'image ou de la vidéo<sup>6</sup>. Les projets des pouvoirs publics (préfecture) représentent la *favela* par la mise en place de limites vectorielles qui sont le résultat d'un zonage de la police militaire réalisé au début de la mise en place de la politique de pacification (2008). Selon Sarah Elwood (2012), les systèmes d'information géographique doivent être perçus comme des collections de pratiques influencées par les producteurs de logiciels ou les acteurs participant au projet. La préfecture est le seul acteur à représenter la *favela* par l'usage d'objets géographiques zonaux et délimitant (polygones) en plus du ponctuel. Pour certains auteurs comme Bernard Debarbieux (2004), cette pratique peut prendre une « valeur emblématique et rhétorique » dans laquelle le mode de représentation prend une forme de contrôle et d'encadrement de l'espace dans le cas des *favelas*. De la même manière, la question des échelles utilisées dans la page d'accueil de certains dispositifs interroge quant aux stratégies visant à faire apparaître ou non la *favela* dans l'espace carioca. En effet, l'échelle de départ (1/10 000<sup>e</sup> environ) dans les projets TaNoMapa, Na Area et la représentation centrée sur les lieux de ressource (figures 2 et 3) ne permettent pas d'identifier la *favela* dans le territoire métropolitain de Rio. Pour les autres projets, le choix de la petite échelle permettant de l'observer

6 *Guide culturel des favelas*, Mootiro maps, Voz da Juventude, Rio + social et son hypercarte « storymaps ».

dans l'espace métropolitain carioca renvoie à première vue à un phénomène d'asymétrie spatiale dont il sera question par la suite.

Figure 2. Représentations des *favelas* dans quatre initiatives du geoweb de Rio de Janeiro

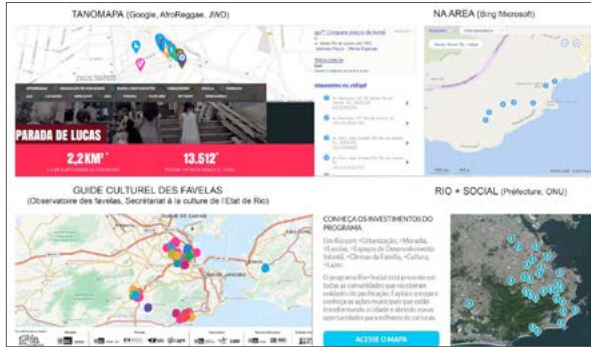


Figure 3. Synthèse des types d'informations véhiculées par les dispositifs étudiés

Dispositifs et acteurs	Information privilégiée
<b>Voices of Youth</b> (UNICEF et CEDAPS)	Risque socio-environnemental (décharges sauvages, défauts de voirie...)
<b>Guide culturel des favelas</b> (Observatoire des <i>favelas</i> et secrétariat à la culture de l'état de Rio de Janeiro)	Lieux culturels
<b>Tanomapa</b> (Affroreggae, Google et JWD)	Activités économiques et lieux de ressources (bars, restaurants)
<b>Na Área</b> (BING Microsoft)	Cartographie des rues, activités économiques et lieux de ressources (bars, restaurants, commerces, cliniques)
<b>Rio + social</b> (Préfecture de Rio, ONU)	Ensemble des actions de la préfecture de Rio dans le cadre des programmes urbains et sociaux sur les <i>favelas</i> (limites des aires concernées, documentation textuelle)
<b>Carte des risques de Rio de Janeiro</b> (Préfecture de Rio, Geo-Rio)	Zones potentiellement affectées par l'aléa glissement de terrain
<b>Carte participative de la ville de Rio de Janeiro</b> (Préfecture de Rio)	Cartographie des rues, activités économiques et lieux de ressources (églises, bars, restaurants)
<b>Storymap des actions de la préfecture dans les aires pacifiées</b> (Préfecture de Rio)	Carte de présentation des actions de la préfecture dans le cadre du programme Rio + social
<b>Wikimapa</b> (Association Rede Jovem)	Cartographie des rues, activités économiques et lieux de ressources (écoles, cliniques, commerces, terrains de sport...)
<b>Mootiro maps</b> (ONG CEDAPS)	Cartographie des organisation, lieux de ressources (recensement des cliniques, écoles, hôpitaux à proximité, délimitation des lieux potentiels de ressources)
<b>RioOnWatch</b> (ONG)	Recensement par les communautés des cas d'expulsions ou de destruction des <i>favelas</i> liés aux « méga-événements »

Bien que la multiplication des portails cartographiques du geoweb ait été présentée comme une nouvelle opportunité de représentations que leurs auteurs souhaitent « le plus riche possible et sans hiatus liés à des logiques institutionnelles ou thématiques » (Joliveau, 2011), on constate dans le cas de Rio une convergence vers des pratiques sémiologiquement pauvres (représentation ponctuelle systématique des *favelas*, fonds



cartographiques peu personnalisés souvent propriétaires, positionnement similaire de la carte au sein du site web). Malgré cela, on observe aussi dans un certain nombre de dispositifs une représentation de la *favela* comme un espace de ressources (figure 3), tranchant avec l'accent mis sur les risques socio-environnementaux, véhiculé par les dispositifs Voz da Juventude et l'application Geo-rio de l'IPP, qui présentent la *favela* comme un espace en marge de la ville.

#### 4. LE GEOWEB CORRIGE-T-IL LA FOCALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LES FAVELAS « CENTRALES » ?

À rebours des hypothèses formulées, la cartographie de l'ensemble des emprises spatiales des dispositifs ne fait pas ressortir une démarche différente de la focalisation des politiques publiques sur les *favelas* situées dans les zones centrales de Rio de Janeiro. Les *favelas* des zones sud, centre et nord sont celles qui font historiquement l'objet d'un intérêt privilégié de la part des pouvoirs publics (De Abreu, 1997 ; Soares Gonçalves, 2010) et ce sont également celles qui font l'objet d'une couverture plus diversifiée par les dispositifs du geoweb (figure 4), alors même que la population vivant dans les *favelas* des secteurs ouest et sud-ouest de la ville est plus importante qu'au centre. Cette focalisation en ligne peut s'expliquer par le fait que certains projets du geoweb sont portés directement (maîtrise d'ouvrage) ou indirectement (participations financières) par des acteurs qui sont simultanément en charge du développement urbain et de grands projets tels que la rénovation du port ou la préparation des espaces d'accueil des Jeux Olympiques de 2016 (figure 5). Inversement, ces mêmes *favelas* sont investies par des acteurs comme RioOnWatch, dans le but de signaler les abus des pouvoirs publics dans le cadre de ces mêmes méga-événements (évacuations, violences...). Par ailleurs, les dispositifs d'acteurs associatifs se situent pour l'essentiel dans les *favelas* les plus anciennes de la ville, depuis longtemps investies par l'Observatoire des *favelas* ou le CEDAPS (nord, centre et sud). Une autre raison de la faible couverture des *favelas* les plus récentes serait la difficulté d'accès à des territoires non « pacifiés », tandis que celles étant présentées comme des succès de la politique de sécurisation militaire et policière font l'objet de plus d'attention de la part des acteurs du geoweb (Rocinha, Vidigal).

Figure 4 : Nombre de dispositifs présents par aire de planification à Rio de Janeiro

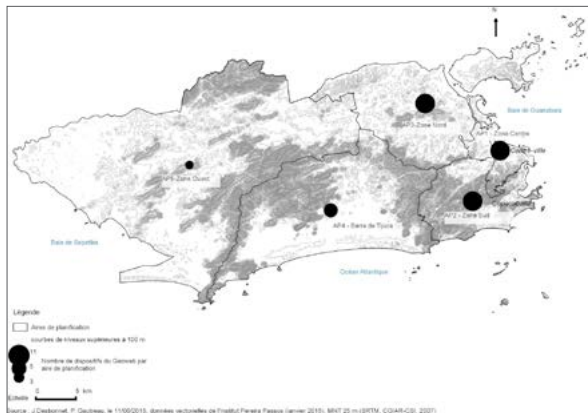
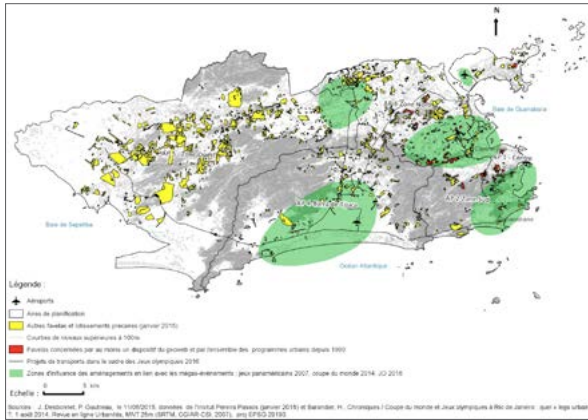


Figure 5 : Carte de localisation des *favelas* concernées par au moins un programme urbain depuis les années 1990 et au moins un dispositif du geoweb



## CONCLUSION

Le geoweb est donc révélateur de logiques organisationnelles complexes et souvent floues, inscrites dans des dispositifs qui répondent à des stratégies de mise en visibilité de certains territoires au détriment d'autres. L'essor du geoweb n'a donc pas permis de régler l'asymétrie d'attention historique sur les *favelas* des différentes zones de la ville, accentuée par la programmation urbaine et économique actuelle. La représentation de la *favela* comme espace de ressources ou, à l'inverse, comme espace marginal, constitue la ligne de partage principale entre les acteurs du geoweb. Par ailleurs, alors que de nombreux acteurs, comme RioOnWatch ou Wikimapa, s'engagent à fournir des informations alternatives s'appuyant souvent sur les leaders communautaires et les habitants des *favelas*, celles-ci demeurent peu visibles sur internet face aux représentations véhiculées par les acteurs du geoweb dominant (préfecture de Rio de Janeiro, TaNoMapa, Na Area). Ces mêmes acteurs mobilisent un panel d'applications pour promouvoir en ligne leurs actions sur ces territoires marginaux sans pour autant utiliser ces formes de productions comme préalable à un projet de développement, un activisme révélateur de l'investissement des acteurs publics sur ces nouvelles formes de production cartographique.

## RÉFÉRENCES

- Barandier H., 2014, « Chroniques. Coupe du monde et Jeux olympiques à Rio de Janeiro : quel « legs urbain » ? », *Urbanités* [[www.revue-urbanites.fr/chroniques-coupe-du-monde-et-jeux-olympiques-a-rio-de-janeiro-quel-legs-urbain](http://www.revue-urbanites.fr/chroniques-coupe-du-monde-et-jeux-olympiques-a-rio-de-janeiro-quel-legs-urbain) consulté le 28/01/2016].
- Bautès N., Reginensi C., 2008, « La marge dans la métropole de Rio de Janeiro : de l'expression du désordre à la mobilisation de ressources », *Autrepart*, 2008/3, n° 47, pp. 149-168.
- Chetry, M., Legroux, J., 2014, « Rio de Janeiro dans le contexte des méga-événements : le rôle des pouvoirs publics dans la ségrégation urbaine », *Espace populations sociétés*, 2014/2-3.
- Elwood S., Goodchild M.F., Sui D. Z., 2012, "Researching Volunteered Geographic Information: Spatial Data, Geographic Research, and New Social Practice", *Annals of the Association of American Geographers*, 102(3), pp. 571-590.
- De Abreu M., 1997, *Evolução urbana do Rio de Janeiro*, IPLANRIO.

Debarbieux B., 2004, « Carte d'identités, cartes d'altérité: Référence, Rhétorique et Relativité dans la cartographie contemporaine », in Bord J.P., Baduel P.R. (dir.), *Les cartes de la connaissance*, Paris, Karthala, 607-624.

Joliveau, T., 2011, « Le géoweb, un nouveau défi pour les bases de données géographiques », *L'Espace géographique*, 2011/2, tome 40, pp. 154-163.

Mericskay B., 2011, « Les SIG et la cartographie à l'ère du géoweb. Vers une nouvelle génération de SIG participatifs », *L'Espace géographique*, 2011/2, tome 40, pp. 142-153.

Soares Gonçalves R., 2010, *Les favelas de Rio de Janeiro, histoire et droit XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, L'Harmattan.

Valladares L., 2006, *La favela d'un siècle à l'autre*, Paris, éd. de la MSH.

## LES AUTEURS

### Johan Desbonnet

M2 recherche Géographie  
spécialité Pays émergents et en  
développement  
Université Paris 1  
Panthéon-Sorbonne  
desbonnetjohan@gmail.com

### Pierre Gautreau

PRODIG  
Université Paris 1-Panthéon  
Sorbonne  
pierre.gautreau@univ-paris1.fr

# **Inequalities in the Buenos Aires Metropolitan Region (Argentina): Tensions in Public Policy Guidelines destined to the Informal Settlements**

## **AUTHOR**

María Mercedes DI VIRGILIO

## **ABSTRACT**

The Buenos Aires Metropolitan Region is defined as a heterogeneous and unequal area. Public actions and strategies, market and social actions, have an impact on the configuration of the Metropolitan Region. The different action logics interact with each other and, thus, configure and compose territorialities that challenge the socio-urban integration and coherence guidelines that public policies intend to promote from different government levels. To explore the guidelines that lead the implementation of those initiatives and their effects on the territory constitute a key factor to understand the production of such inequalities. Those initiatives –in their interaction with the territory– crystallise in different territorialities: on the one hand, the formal, commoditised, and globally integrated city. On the other, the popular city, informal, overcrowded, with important infrastructure deficits, etc. This paper focuses on the forms of integration achieved (or not) by popular urbanisations located in the Buenos Aires Metropolitan Region. It intends to account for the measure in which public policies and interventions achieve (or not) the integration of those territories to the formal city.

## **KEYWORDS**

Urban inequalities, Informal settlements, Public policy

## **RÉSUMÉ**

L'aire métropolitaine de Buenos Aires peut être définie comme un espace hétérogène et inégal. Les actions et stratégies d'initiative publique, privée ou sociale ont une incidence sur la configuration du territoire métropolitain. Les différentes logiques d'action qui configurent et composent les territorialités interagissent entre elles et mettent au défi les orientations d'intégration et de cohésion socio-urbaines que les politiques publiques, à partir des différentes instances du gouvernement, cherchent à promouvoir. Dans ce cadre, entreprendre des recherches sur les orientations qui sous-tendent la mise en place de ces initiatives, et ses effets sur le territoire, constitue un élément clé pour comprendre comment se construisent les inégalités. Les différentes initiatives – en regard de leur interaction avec le territoire – se cristallisent dans des territorialités distinctes : d'une part, la ville formelle, aux services publics et privés globalement intégrés et, d'autre part, la ville populaire, informelle, surpeuplée, avec d'importants déficits d'infrastructure, etc. Notre travail se concentre sur les formes populaires d'intégration urbanistiques réussies (ou non) au sein de l'aire métropolitaine de Buenos Aires. Ainsi, le propos est d'essayer de rendre compte dans quelle mesure les politiques et les interventions publiques parviennent à promouvoir (ou non) l'intégration de ces territoires au cœur de la ville formelle.

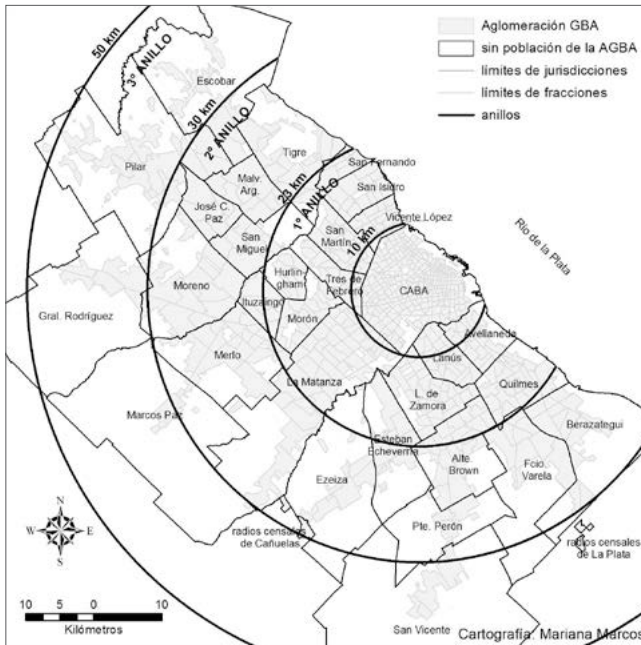
## **MOTS CLÉS**

Inégalités urbaines, politiques publiques, urbanisation d'origine informelle

### INTRODUCTION

The Buenos Aires Metropolitan Region covers more than 15,000 km<sup>2</sup> and, according to 2010 census data, it houses a total population of 14,935,402 inhabitants: 37% of the country's total population concentrated in less than 4% of the national territory. Within the Region, the city of Buenos Aires registers a population of 2,891,082 inhabitants; the first ring, 5,045,783 inhabitants; the second one 4,864,499 inhabitant and the third one, 2,134,038 inhabitants (map 1). It is a heterogeneous and unequal area. Public actions and strategies, market and social actions, have an impact on its configuration. The different action logics interact with each other and, thus, configure and compose territorialities that challenge the socio-urban integration and coherence guidelines that public policies intend to promote from different government levels. Within this framework, to explore the guidelines that lead the implementation of those initiatives and their effects on the territory constitute a key factor to understand the production of such inequalities.

Map 1. Región Metropolitana de Buenos Aires, Aglomeración Gran Buenos Aires (city and municipality), 2001



Source: Marcos (2015)

Within this framework, public, market and social initiatives –in their interaction with the territory– interact and crystallise in different territorialities: on the one hand, the formal, commoditized and globally integrated city. On the other, the popular city, informal, overcrowded, with important infrastructure deficits, etc. This paper focuses on the forms of integration achieved (or not) by popular urbanizations located in the Buenos Aires

Metropolitan Region. It intends to account for the measure in which public policies and interventions achieve the integration of those territories to the formal city. If it were so, the question is how they do it and what forms of integration they may produce. If they do not achieve it, then the question is “why not?”.

This work is based on quali-quantitative information gathered within a major multi-city comparative research project<sup>1</sup> about housing and household dynamics in (former) irregular settlements that have consolidated over a period of thirty or more years. The results of this study have been recently published (Ward *et al.*, 2014). Based on the results of the research, the actions displayed in popular urbanizations of the Buenos Aires Metropolitan Region and their consequences in terms of integration and socio-urban cohesion are re-examined.

### **1. PUBLIC INTERVENTIONS IN THE METROPOLITAN TERRITORY**

The 2001-2002 crisis marked a breaking point in terms of the prevailing pattern of accumulation, and produced its deep reformulation. The resulting accumulation regime stressed the importance of internal aggregate demand, of industrialisation and, particularly, of commodities exports as source of currency to keep a controlled balance of trade and to break up the historical external restrictions. Within this context, since 2002, the State actively intervened in the regulation of economic activities and in the provision of various goods and services. In the same way, public investment increased considerably by promoting, either directly or indirectly, strong territorial transformations through a sustained increase of social public expenditure. These initiatives evidence a recovery of the role of the State as a fundamental social actor in socioeconomic activities, not only as a mere regulator, but also as a producer and provider of goods and services.

Since then, the “marks” left by State action on the territory tended to multiply. Unfortunately, they did so within a framework that may be characterized as one of fragmentation and disarticulation, not only among its different levels, but also between different organizations standing at the same level. A renewed trend arose towards the centralisation of social policies, marking a certain tension with the unfinished decentralization process, reformulating it partially. Therefore, a large part of the decentralisation process carried out during the 90s responded to the need to reduce the national government’s tax burden, so that the establishment of articulation instances for decentralised policies geared to avoid segmentation and fragmentation that deepen territorial inequalities were left pending. Within this framework, the main social policies carried out during the last stage were marked by the leading role played by the National State. Rodríguez *et al.* (2007) have named this phenomenon a “decentralizing turn” in the field of social sciences, a feature that may be extended to social policies. Thus, socio-territorial policies multiplied, promoted by state bodies through different plans that require the articulation between provincial and municipal government levels, producing a renewed and marked presence of the State in popular neighbourhoods. The same situation may

---

1 This paper was developed within the framework of the project “The rehabilitation of consolidated irregular settlements in Latin American Cities: Towards a ‘third generation’ of public policy analysis and development”, developed by the Latin American Housing Network (LAHN) between 2006 and 2013, directed by Peter Ward (University of Texas, Austin) and coordinated in Argentina by María Mercedes Di Virgilio.

be pointed out regarding the relationship between provincial and municipal governments, particularly in those provinces that count on a greater margin for manoeuvre in relation to the availability of their own resources to generate public policies.

Nevertheless, unlike other sectors, in dealing with the processes of habitat production, the public guidelines left urban growth to the detours of the market, as a clear continuity of the neoliberal period. Since the actions of private agents on the territory –urban developers, pirate plot dealers, and small informal financiers– only addressed a limited proportion of the demand, this situation produced new land occupations and conflicts over the appropriation of urban space. Conflicts over access to the land extended during the last decade, both in rural areas due to the agro-exports boom and in urban areas as a product of real estate valuation, speculative practices, and a lack of adequate regulations.

In this way, a scenario is configured in which public action, in spite of its recent revitalization, always arrives *ex post*, in a disarticulate and fragmented manner, trying to consolidate what is informally generated in those territories that are still produced today under the sign of neoliberalism. In order to revert this logic, it is not enough to “send down” State resources for universal or targeted social policies, but to change the manners and mechanisms used for the production of urban space. Therefore, the challenges that face integral public action are still pending.

## 2. MAIN RESULTS

The housing federal policy launched by the government of Nestor Kirchner aimed at rewriting the country’s housing history under the guidelines and interventions of the Federal Plan for Housing Construction in its different forms. In the 24 municipalities that constitute the conurbation of the City of Buenos Aires, the foreseen intervention equated the demographic growth of the last inter-censal period, while the volume of housing solutions<sup>2</sup> equalled that of the housing interventions carried out during the last 27 years (1976-2003). Within the context of scarce urban land –a characteristic feature of the region– the Housing Institute of the Province of Buenos Aires implemented the federal housing policy under the form of “Urban Land and Project” that solves land acquisition for social housing through the market and by means of building firms<sup>3</sup>. This kind of implementation in the country’s most populated and extended metropolitan region produced effects in the production of urban space and in its citizens’ everyday life. During the period 2003-2010, the federal housing policy did not imply a breakdown of the market logics in the assignment of intra-urban residential localisations for the lower income population sectors. On the contrary, it widely recognised the market as an efficient mechanism for the allocation of urban land. “The position of social housing within the socio-spatial structure is not neutral, since it is produced by a mercantile and institutional relationship as from which the [city’s] complex value in use is asymmetrically distributed” (del Río, 2010:14). At the same time, these disadvantageous locational positions necessarily articulate within the

---

2 Particularly between 2004 and 2007.

3 Within a context of recession and economic crisis, the housing policy was not only an answer to a persistent housing deficit, but even more so it was a development tool for extra-sectorial intervention strategies. It was basically a policy for the building of public works using intensive labour that operated concomitantly as employment policy and social restraint. Thus, housing production was conceived as a road that would enable to exit from the crisis.

inhabitants' housing trends and produce a negative impact in terms of the accumulated locational capital<sup>4</sup>.

The implementation of the federal housing policy evidenced, once again, the central tensions in which the issue of urban-housing exclusion-inclusion is defined: *who, and how, appropriates the urban rent produced by the state action and the social collective*. State interventions within the territory produce important *marks* in the daily life of popular sector families as well as in their habitat, inasmuch as they contribute to define *opportunity structures* that enable them to face their daily life's requirements. Access to *opportunity structures* is linked, on the one hand, to the characteristics of the land market segment and the kind of habitat in which the families carry out their daily life and, on the other, to their *localisation conditions* associated to different ways to access land, services, urban equipment, working places, etc. Thus, *opportunities associated to localisation* introduce important social differences among dwelling places and, also, among their inhabitants, constituting, in this way, a critical factor of socio-spatial stratification (Di Virgilio, 2011).

This and other interventions, intrinsically positive, were mainly fostered by the national government but they were not articulated with land management plans headed by local governments, thus generating an important mismatch between available resources and legal planning and land use regulations powers. In fact, the federal housing policy was implemented, in most cases, disjointed from a production policy and a recovery of urban land, as well as interventions in the real estate market –purchases, sales and rents. This mismatch deepened the determination of political mediation authorities, increasing the importance of alignments and the logic of political accumulation among different State levels. Within this framework, the municipalities politically aligned with the national government received larger resources than those of the political opposition. The mismatch of interventions gained in some of the cases, thus fragmenting and segmenting the territory.

It is important to note that in some originally informal neighbourhoods (shanty towns and settlements), federal housing plans were articulated with initiatives geared to domain regularization and to the improvement of the neighbourhoods. The domain regularization processes are subject to a very complex implementation due to the multiple regulations and the heterogeneity of the actors involved (state, political and community) (Herzer and Pirez, 1994). The definition of land use is a prerogative of municipalities and of the City of Buenos Aires so that the first interlocutor, or one of the most important ones, involved in the regularisation processes are the local governments. Nevertheless, the national government and the government of the province of Buenos Aires are large

---

4 "According to Abramo (2006) the families can dispose of a locational capital that appreciates/devaluates in time according to the relative localization within the permanent reconfiguration of the map of urban externalities and the long term intra-neighborhood qualification. When they have to take a decision, families make inter-temporary budget calculations that follow the relative position of their capital (property-dwelling) within the intra-urban hierarchy, they evaluate the benefits/losses of their residential mobility (possible territorial displacement from the family residential unit) in the intra-urban structure. The repositioning of that capital may mean both an ascending mobility for the family as well as stagnation of their quality of life. Nevertheless, stagnation in the urban locational hierarchy does not necessarily mean a decrease in the family's welfare or vice versa. A displacement towards the periphery translates into a monetary gain that, then, translates into a bigger residential surface, and at the same time into larger transport costs, but also into a potential social uprooting. Thus, the movements in the accessibility map are related with the consumption of space, the time taken by displacements, the neighborhood's externalities, the history of neighborhood consolidation, among other factors" (del Río, 2010:11).



landowners and usually where informal urbanizations are settled. Thus, owners must comply with the transfer of land domain to local governments so that the process may proceed.

In general terms, the municipalities of the Province of Buenos Aires have been much more permissive than the City of Buenos Aires regarding land occupation—even reaching the stage of designing or adapting specific regulations towards that end. In fact, for a long time, the City of Buenos Aires showed much more erratic actions in this area and it even implemented explicit eradication policies. Since the democratic recovery, although the City has implemented explicit settlement policies in informal neighbourhoods, their advancement has been quite meagre. Formally, the settlement and urbanisation of shanty towns is present in all programmes and regulations approved during the last two decades. Nevertheless, the actual implementation of assigned budgets and the progress in works show a lack of political willingness to definitively solve the informal habitat problem. The juxtaposition—and even clashes—of diverse regulations makes the implementation of regularization policies very difficult, sometimes covering them under technical quality and living conditions standards. On the other hand, the Province of Buenos Aires in general terms, and its municipalities in particular, showed a larger capability to capitalise the regularisation processes in political terms, guiding their rhythm and advances. In many cases, advancements that were initially granted were later on blocked indefinitely.

The complexity of the political regulatory contexts associated to the different jurisdictions must be added to the differences regarding the type of urbanisation. It seems to be a fundamental factor when analysing the success (or not) of the initiatives. The settlements<sup>5</sup> usually comply with the formal urban weft and the layout of plots and housing usually corresponds easily with established urban regulations in force. Also, their population density is usually lower and land use is less intense. In general terms, land real estate values are lower because they are located at longer distances from the city than the shanty towns. These conditions find less resistance for the development of domain regularisation processes. In shanty towns<sup>6</sup>, on the other hand, regularisation processes tend to be more extensive in time because the original conditions of urbanisation are highly irregular. Also, they are located in higher real estate value areas, a condition that limits the possibilities of settlement. In all cases, they are *ex post* interventions regarding the process of land occupation. Instead of solving housing issues, they evidence the limitations of sectorial policies. Within this framework, initiatives geared to regularisation have only been a palliative, without producing a definite answer to the issue. In fact, the process of these policies implementation evolves during long periods of time and they rarely achieve to comply reliably with the complete regularisation of the neighbourhoods that were the object of intervention. Normally, the intervention is partial and

---

5 The settlements or land seizures imitate formal urbanisations regarding plot dimensions—300 m<sup>2</sup>—and the urban grid—with an inclusive reservation for green spaces and social and urban equipment. The settlements' urban weft is similar to that of the formal city (Cravino, 2010).

6 Shanty towns are irregular occupations of vacant urban land that produce irregular urban wefts. They are not neighbourhoods designed into blocks, but organized along intricate passageways where vehicles cannot generally go through. They respond to the addition of individual practices, deferred in time. Initially, the dwellings are built with waste materials. After some time, some of the inhabitants build their dwellings with masonry. Population density is very high (Cravino, 1998).

slow, producing situations where the *original informality* –linked to the land occupation condition– overlaps with *other informalities* generated vis-à-vis the development of building of the dwelling, the subdivision of plots, the sale of airs<sup>7</sup>, the death of the original settlers, etc.

As a conclusion, we can establish that as the research has largely proved the 90s did not imply a “State withdrawal” but the reformulation of its forms of management and modes of intervention, subordinating itself to private capitals and a market-based logic. We can thus establish that the process of State recovery in Argentina since 2002 was not necessarily accompanied by the articulation and planning stages that are needed to make this renewed state intervention a territorial structuring factor. On the contrary, state action seems to be late and little efficient and produces negative effects since it either reinforces pre-existing territorial fractures or creates new ones.

## REFERENCES

- Abramo P., 2006, *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Río de Janeiro, Sette Letras, FAPERJ.
- Cravino M.C., 1998, “Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo”, *1st virtual conference of Anthropology and Archaeology*, October 1998, Buenos Aires, Brasil [[www.equiponaya.com.ar/congreso](http://www.equiponaya.com.ar/congreso)].
- Cravino M.C., 2010, “El crecimiento de las villas y asentamientos y sus causas”, *INFOHABITAT* [[www.infohabitat.com.ar](http://www.infohabitat.com.ar)].
- del Río J.P., Duarte J.I., 2011, “Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el Conurbano Bonaerense (2003-2009)”, in Di Virgilio M., Herzer H.M., Rodríguez M.C., Merlinsky G. (comp.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires, ed. El café de las ciudades.
- del Río J.P., 2010, “El lugar de la vivienda social en la ciudad. Una mirada desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias habitacionales de los destinatarios”, *III jornadas del doctorado en geografía “Desafíos Teóricos y Compromiso Social en la Argentina de Hoy”*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 29th-30th September 2010.
- Di Virgilio M.M., 2011, “Producción de la pobreza y políticas públicas: encuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Buenos Aires”, in Arzate Salgado J., Gutiérrez A., Huamán J. (coords), *Reproducción de la pobreza en América Latina Relaciones sociales, poder y estructuras económicas*, Buenos Aires, CLACSO.
- Herzer H., Pérez P., 1994, *Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*, Nairobi, Hábitat-ONU.
- Marcos M., 2015, “Análisis socioespacial de las condiciones sociohabitacionales de la Aglomeración de Buenos Aires”, in Miraglia M., Caloni N., Buzai G., *Sistemas de Información Geográfica en la investigación científica actual*, Los Polvorines, ed. de la Universidad Nacional de General Sarmiento, 185-199.
- Rodríguez M.C., Di Virgilio M.M., Procupez V., Vio M., Ostuni F., Mendoza M., Morales B., 2007, *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
- Ward P., Jiménez E., Di Virgilio M., 2014, *Housing Policy in Latin American Cities. A New Generation of Strategies and Approaches for 2016 UN-HABITAT III*, New York, Routledge.

7 The sale of airs refers to the sale of terraces or rooftops for the building of new housing units, independent from the ones built on the ground floor or the first floor. Access to these new dwellings is usually by an outside spiral staircase.

**THE AUTHOR**

**María Mercedes Di Virgilio**

IIGG (UBA)

CONICET

mercedes.divirgilio@gmail.com

# Une typologie agricole au service de la définition de politiques locales territoriales

## AUTEUR-E-S

Amar DJOUAK, Éric COMONT, Marie STANKOWIAK, Matthieu DESCAMPS, François DELBENDE, Julie CHRISTIAEN

## RÉSUMÉ

Ce travail vise à exploiter un ensemble de données issues d'un diagnostic agricole prospectif territorial mené sur la communauté de communes de Desvres-Samer (CCDS) dans le Pas-de-Calais (France). L'agriculture est un pilier stratégique de ce territoire, c'est pourquoi les élus ont souhaité une analyse fine pour trouver les réponses les plus adaptées aux enjeux locaux. Basée sur des données recueillies lors d'une enquête réalisée à la demande de la CCDS, cette classification a pour but d'établir une typologie de l'agriculture du territoire. S'appuyant sur un traitement statistique et analytique, elle permet de caractériser finement les entités paysagères composant le territoire étudié, avec des unités agricoles cohérentes et des enjeux similaires. Ce travail apporte un outil utile permettant à la fois d'approfondir la compréhension de la réalité du terrain mais également de guider les futurs choix de la collectivité sur un programme d'actions territorialisées.

## MOTS CLÉS

Typologie territoriale, agriculture, diagnostic, traitement de données, outil d'aide à la décision

## ABSTRACT

This work aims at exploiting a set of data collected from a prospective agricultural diagnosis conducted on the Community of Communes of Desvres-Samer (CCDS) in Pas-de-Calais (France). Agriculture is a pillar of this land: this is why elected representatives wanted a precise analysis so as to find adapted answers for their local objectives. Based on data collected during a survey conducted at the request of the CCDS, this classification intends to establish a territorial agriculture typology. Statistical and analytical process-based, this typology has enabled to characterise more finely the landscape entities constituting the studied area, with coherent farm units and similar issues. This work therefore provides a useful tool to deepen the understanding of the field reality and to guide future community's choices and territorialised action plan.

## KEYWORDS

Territorial typology, Agriculture, Diagnosis, Data analysis, Decision support tool

## INTRODUCTION

L'évolution des questions d'aménagement du territoire à l'échelle locale vers des approches transversales les a fait basculer d'une logique de classification des parcelles à des projets de territoire complexes. À l'échelle intercommunale, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) constituent de véritables outils de développement forgés autour d'un projet de territoire co-construit et partagé (Melot, 2009). Outre la gestion cadastrale, il s'agit pour la collectivité d'agir sur l'ensemble des composantes de son territoire, dans les domaines de l'environnement, du cadre de vie et de l'économie, et

ce quel que soit le secteur d'activité, dont l'agriculture. En effet, aujourd'hui, les PLUI imposent aux communautés de communes de réaliser des diagnostics agricoles (Martin *et al.*, 2006), permettant de caractériser l'agriculture locale et d'identifier les sources de fragilisation (comme l'urbanisation par exemple).

Le GRECAT<sup>1</sup> a développé, à partir de ses compétences transversales, une activité de prestations intellectuelles (*via* les marchés publics) pour la réalisation de diagnostics agricoles dans le cadre des PLUI. Il a bâti son propre outil d'analyse et de prospective territoriale, l'Observatoire permanent du changement agricole (OPCRA<sup>®</sup>), outil remanié à plusieurs reprises depuis sa création, dans la volonté d'améliorer en continu les réponses apportées aux collectivités locales.

Ainsi, dans le cadre du diagnostic agricole pour le futur PLUI conduit pour la communauté de communes de Desvres-Samer (CCDS) dans le Pas-de-Calais, le GRECAT a approfondi l'analyse statistique des données afin d'exploiter au maximum les données territoriales. Il convient préalablement de resituer rapidement le contexte dans lequel évolue ce territoire.

Avec ses 31 communes, la CCDS, territoire du parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale, reste éminemment rurale (moins de 100 hab./km<sup>2</sup> et 250 sièges d'exploitations agricoles en 2013). Toutefois, sa proximité avec le littoral et les différents pôles urbains en font un territoire attractif au regard de son cadre de vie et sa qualité paysagère (paysages bocagers du Boulonnais), favorisant ainsi le développement de la périurbanisation au détriment des terres agricoles. En lien avec une présence agro-industrielle importante (présence notamment d'une usine Novandie-Groupe Andros), l'agriculture constitue un pilier économique incontournable, avec un cinquième des emplois locaux et un tiers des entreprises locales liés à l'agriculture. Compte tenu de ses caractéristiques géographiques, l'élevage laitier y est prédominant, avec près de 71 % des exploitations du territoire qui possédaient des vaches laitières en 2013 pour un total de production de 60 millions de litres, soit 5 % de la production régionale. Ces élevages façonnent le paysage de prairies et de bocages du territoire : près de 31 % des surfaces totales de la CCDS étaient en prairies en 2009 et près de 1 151 kilomètres de haies ont été identifiés en 2012. Au-delà de la menace foncière pesant sur les exploitations et des changements de la politique agricole commune (PAC), s'y ajoutent de sérieuses difficultés pour la filière laitière, menaçant directement les exploitations agricoles du territoire. Ainsi, près de 38 % des exploitations laitières ont des doutes quant à leur maintien à moyen terme, ce qui impliquerait une fragilisation de la filière laitière territoriale, une mise en danger de l'approvisionnement des laiteries et des impacts sur l'environnement et les paysages du territoire. Cette fragilisation de la production laitière est d'autant plus prégnante que ces exploitations laitières sont soumises à une grande volatilité des prix, notamment aux regards des coûts engendrés par ce territoire à fortes contraintes (pouvant être assimilé à un territoire de « piémont »).

Il est donc essentiel que la CCDS trouve les réponses les mieux adaptées afin de maintenir son caractère agricole et rural. Or, si le lait est dominant, on observe néanmoins des systèmes d'exploitation assez différents entre les différentes communes, systèmes

---

1 Groupe de recherches et d'études concertées sur l'agriculture et les territoires en Nord-Pas-de-Calais (Groupe HEI-ISA-ISEN).

diversifiés qui ne font que démontrer le lien entre agriculture et territoire en associant des types d'exploitations étroitement liés à leur environnement.

Compte tenu de ces observations, il était impératif de ne pas employer une approche linéaire, mais de prendre en compte ces disparités territoriales afin de pouvoir proposer des préconisations adaptées et pertinentes. Il s'agit de pouvoir mettre en évidence des entités agricoles homogènes et cohérentes, définies en utilisant un outil d'analyse et de segmentation des données recueillies lors des enquêtes auprès des exploitants agricoles.

## **1. MATÉRIELS ET MÉTHODES**

L'objectif du travail exposé est de mettre au point une typologie communale associée aux exploitations agricoles de la CCDS. En effet, l'étude a permis notamment de récupérer une grande quantité de données. Cette base de données constitue une source précieuse permettant d'envisager un découpage du territoire basé sur les indicateurs agricoles les plus représentatifs de chaque sous-ensemble de communes.

### **Enquête et collecte des données**

Dans la littérature, les typologies agricole sont souvent basées sur deux types de méthodes : celles issues d'enquêtes de terrain (Perrot, 1990) et celles résultant d'un traitement analytique et statistique de données existantes (Ilari *et al.*, 2003 ; Trouve *et al.*, 2004).

Pour cette étude, les données ont été collectées *via* des enquêtes menées en face-à-face avec les chefs d'exploitation. Ce choix a été motivé par l'absence de données complètes et/ou récentes caractérisant le territoire, et par une volonté locale d'acquérir des données relevant de thématiques variées (données foncières par exemple).

L'étude s'est déroulée par étapes de novembre 2012 à décembre 2013. Un travail préliminaire a été conduit à partir d'une analyse bibliographique et d'entretiens auprès de personnes ressources dont l'activité couvre le périmètre de la CCDS, ou en interaction avec celle-ci (par exemple la chambre de commerce et d'industrie de la Côte d'Opale, le parc naturel régional...). L'ensemble de ces acteurs territoriaux ont également été régulièrement consultés au travers de comités techniques ou de pilotage afin de pouvoir suivre l'évolution de l'étude. Une commission agricole a été mise en place suite à cette phase de diagnostic afin de pouvoir travailler sur une ossature de projet dans une logique de co-construction. Des acteurs variés (acteurs économiques, consommateurs, filières agricoles...) ont été mis autour de la table pour travailler à l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture territoriale et des filières agricoles.

Grâce à ces étapes, les enquêtes réalisées auprès de l'ensemble des exploitants agricoles de la CCDS ont été conduites de façon cohérente grâce à la prise en compte des enjeux territoriaux. Au final, elles ont concernées 250 exploitations agricoles et 348 exploitants sur les 31 communes.

Le questionnaire final répondait à diverses attentes de la collectivité : réaliser un état des lieux de l'agriculture territoriale (dynamiques passées, en cours et à venir), identifier les forces et les faiblesses des filières agricoles locales, mettre en évidence et identifier les

causes des fragilités des espaces agricoles sur certains secteurs, proposer des scénarii d'évolution du territoire pour une meilleure prise en compte de l'agriculture... Ce questionnaire se basait à la fois sur une collecte de données quantitatives et qualitatives, mais également sur des données cartographiques parcellaires précises. Un nombre important de variables a été collecté, cependant, seule une quarantaine ont servi à l'analyse (tableau 1) car exploitables quantitativement.

Tableau 1. Synthèse des variables retenues pour l'analyse statistique

Variables quantitatives	Variables qualitatives
Age exploitant	Sexe exploitant, situation familiale
SAU	Nom commune
Nombre d'unités de travail annuel (UTA) totales	Type exploitation : élevage, culture, ...
Nombre UTA salariées	Entité paysagère
Nombre UTA familiales	Statut : individuel, sociétaire
Quota laitier	Vente directe : présence, types, formes...
% culture fruitière et maraichère	Problématiques d'accès au foncier
% cultures industrielles	Santé financière
% CA atelier animal	Succession d'ici 10 ans
% CA atelier végétal	Prairies permanentes et temporaires
% SCOP (Surfaces en céréales, oléagineux et protéagineux)	Diversification : activités, intérêt...
% surface en herbe	Adhésion structures (CUMA, GEDA, syndicats...)

### Méthodologie de l'analyse des données

L'ensemble des analyses statistiques s'articulait autour des méthodes factorielles multivariées (analyse en composantes principales–ACP, analyse des correspondances multiples–ACM et classification ascendante hiérarchique–CAH). L'intérêt de ces méthodes réside dans leur puissante capacité à synthétiser une masse importante de données et à déceler les liens significatifs entre les variables discriminantes (Izenman, 2008).

L'objectif était d'extraire des communes possédant des groupes d'agriculteurs ayant les mêmes caractéristiques et de déterminer des entités agricoles homogènes.

Ceci permet également de mettre en évidence les principales caractéristiques agricoles de chaque entité afin de pouvoir dégager des enjeux et des pistes d'actions en cohérence avec d'autres dimensions comme l'environnement et le paysage. En effet, de par la réalité du terrain, il existe un lien fort entre agriculture, économie, environnement et paysage sur la CCDS. Il est aussi possible d'identifier des territoires prioritaires par rapport à d'autres.

## 2. RÉSULTATS

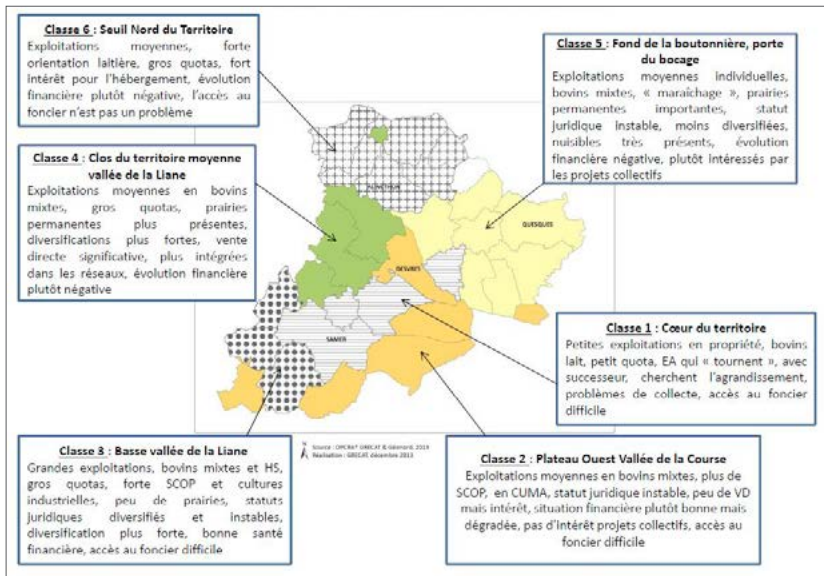
Une classification des exploitants agricoles de la CCDS a permis d'aboutir à six classes. L'ensemble des 348 exploitants ont ainsi pu être catégorisés. Suite à cette classification, il a été possible d'extraire les caractéristiques les plus significatives de chaque classe et d'aboutir ainsi à une cartographie de l'ensemble (figure 1).

Pour illustrer, la classe 5 possède un tissu d'exploitations fragilisées, fortement dépendantes de l'élevage, où les prairies constituent un enjeu majeur pour leur maintien. Par

ailleurs, ces exploitations sont plutôt « enclavées » par rapport au reste de la CCDS (zone très rurale avec peu de circuits courts). Les réponses qui pourraient être apportées par un plan d'actions spécifique et adapté seraient :

- la réglementation boisement<sup>2</sup> (qui est en cours sur quelques communes) ;
- l'accompagnement à la mise en place de dynamiques de valorisation locale des productions agricoles, qui pourraient s'inscrire dans des démarches existantes (par exemple points de vente collectifs, réseaux agricoles locaux comme des coopératives d'utilisation du matériel agricole – CUMA) ;
- un accompagnement à des réflexions pour la mutualisation de la main-d'œuvre ;
- une réflexion sur l'utilisation des productions « non-agricoles », encore non-assimilées à la notion de produits, comme les haies bocagères, pour la mise en place d'une filière bois énergie locale.

Figure 1. Caractéristiques significatives des différentes classes



Ces différentes classes illustrent la diversité des situations agricoles du territoire qui – au-delà des conclusions globales – permettent d'avoir une photographie de l'agriculture des territoires, à la fois dans les systèmes d'exploitation, le modèle d'agriculture proposé ou ses modes de commercialisation. Il en ressort dans ce contexte qu'une politique territoriale homogène ne serait pas complètement adaptée à la diversité agricole intra-territoriale notamment en termes d'efficacité globale et locale, de réponses aux besoins et attentes des exploitants agricoles, et aux finalités de développement de la politique publique. Cela renvoie également aux frontières d'un territoire et aux limites d'une politique publique liée à une intercommunalité : les réflexions apportées à l'agriculture locale

2 Une réglementation boisement est un dispositif du conseil départemental permettant de définir au niveau communal des secteurs où le boisement est soit libre, soit interdit, soit réglementé.



au travers d'un projet agricole territorial pourront se faire à cette échelle, mais un travail de mutualisation avec les territoires voisins est primordial pour assurer une cohérence des politiques publiques.

### 3. CONCLUSION ET PERSPECTIVES

La typologie territoriale obtenue a permis d'aboutir à six étendues géographiques agricoles décrites de façon fine et décrivant les similarités et les différences présentes au sein du territoire étudié. De plus, la ressemblance géographique observée entre la typologie obtenue et les entités paysagères composant la CCDS permet de donner davantage de légitimité à ces dernières, puisqu'une démarche plus rigoureuse a permis d'en conforter les contours en caractérisant clairement chacune de ses entités. Néanmoins, le travail entrepris doit se poursuivre puisque cette typologie n'aura de sens que si elle est confrontée à la réalité du terrain, grâce notamment à une co-construction de ces actions avec les acteurs. À la lumière des résultats obtenus, et dans une approche « outil d'aide à la décision », une démarche opérationnelle basée sur des actions ciblées permettra de valider les conclusions de cette étude et ouvrira la voie à une réflexion plus approfondie quant à l'extension possible de cette typologie à d'autres zones géographiques. Cependant, une évaluation de ces actions reste nécessaire afin de valider leur pertinence sur les entités dégagées par l'analyse.

### RÉFÉRENCES

- Ilari E., Daridan D., Fraysse J.L., Fraysse J., 2003, « Typologie des exploitations françaises ayant des porcs », *Actes des 36<sup>es</sup> journées « Recherche porcine »*, Paris, 3-5 février 2004, 1-8.
- Izenman A.J., 2008, *Modern Multivariate Statistical Techniques: Regression, classification, and Manifold Learning*, Berlin, Springer Texts in Statistics.
- Melot R., 2009, « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique », *L'Année sociologique*, vol. 59, pp. 177-199.
- Martin S., Bertrand N., Rousier N., 2006, « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie, économie, société*, 3/2006, vol. 8, pp. 329-350.
- Perrot C., 1990, « Typologie d'exploitations construite par agrégation autour de pôles définis à dire d'experts », *INRA-Productions animales*, 3(1), pp. 51-66.
- Trouve A., Berriet M., Kroll J.C., Wavresky P., 2004, « Modèles régionaux de politiques agricoles : une première classification appliquée au deuxième pilier de la PAC », *40<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF*, Bruxelles, Belgique, 1-3 septembre 2004.

### LES AUTEUR-E-S

#### Amar Djouak

GRECAT  
Groupe HEI-ISA-ISEN, Lille  
amar.djouak@isa-lille.fr

#### Éric Comont

GRECAT  
Groupe HEI-ISA-ISEN, Lille  
eric.comont@isa-lille.fr

#### Marie Stankowiak

GRECAT  
Groupe HEI-ISA-ISEN, Lille  
marie.stankowiak@isa-lille.fr

#### Matthieu Descamps

GRECAT  
Groupe HEI-ISA-ISEN, Lille  
matthieu.descamps@isa-lille.fr

#### François Delbende

GRECAT  
Groupe HEI-ISA-ISEN, Lille  
francois.delbende@isa-lille.fr

#### Julie Christiaen

GRECAT  
Groupe HEI-ISA-ISEN, Lille  
julie.christiaen@isa-lille.fr

# Inclusive Exclusion: Constructing a Hindu Minority and the Contradictions of Law and Land Ownership in Bangladesh

## AUTHOR

Shelley FELDMAN

## ABSTRACT

This paper examines how a legal doctrine sanctioning land appropriation from a Hindu minority in Bangladesh, the Vested Property Act, constitutes and regulates space, meanings, and subjects. Foregrounding relations of property ownership, I show how the appropriation of private property, embedded in contingent social, political, and cultural relations, shape the making of place, security, and subjectivity. I argue that relations of social inclusion mark minority identities and suggest that the marginalized are directly and indirectly targets of state action. Thus, relations of inclusion are consequential for how rights claims are enacted literally, on the ground, to shape subjects, forms of subjection, and the materiality of lived space. Two spatial scales are noteworthy: the construction of majoritarian regimes, and the contingent practices of rule and subjection. I support this argument with evidence from court records and interviews collected over the past 15 years.

## KEYWORDS

Social inclusion, Majoritarian rule, Land appropriation, Subjectivity, Law

## RÉSUMÉ

Ce papier examine comment le Vested Property Act, une doctrine légale sanctionnant l'appropriation de terre appartenant à une minorité hindoue du Bangladesh, constitue et réglemente l'espace, les significations et les sujets. Tout en mettant en avant les relations issues de la propriété privée, mon intention est de démontrer comment les régimes d'appropriation de la propriété privée, ancrés dans des relations contingentes sociales, politiques, et culturelles, affectent les conceptions de l'espace, de la sécurité et de la subjectivité. Je considère que les relations d'inclusion sociale définissent les identités des minorités et suggère que les marginalisés sont directement ou indirectement l'objet de l'action de l'État. Ainsi, les modes d'inclusion affectent-ils la manière dont les revendications de droit sont formulées. Deux espaces sociaux sont importants dans ce contexte : la construction de régimes majoritaires et les pratiques contingentes de règles et de subjection. Cette communication sur l'analyse de fichiers judiciaires et interviews collectés sur une période de 15 ans.

## MOTS CLÉS

Inclusion sociale, règle majoritaire, appropriation de la terre, subjectivité, droit

This project is informed by the historical experience of the enactment of the Vested Property Act in Bangladesh, and on current debates on subject formation and critical geographies of space (Blomley, 2003; Foucault, 2004; Gieryn, 2000; Jeffrey *et al.*, 2012; Mezzadra *et al.*, 2013; Vasudevan *et al.*, 2008). Together, these empirical and conceptual interventions provide an optic to explore the constitutive making of identities, subjection,

and rights, as well as relations of marginalization, belonging, and social inclusion, where citizens can be turned into subjects whose rights and security no longer deserve protection. I address the following animating question: How does the implementation of the Vested Property Act, a policy that defines the state's right to appropriate land and its return, both create and draw upon religious difference as a basis for belonging and as an instrument that recasts space and its use? This question is situated in the accumulative practices that shape struggles over property and constructions of legitimacy to enable rights, including the state's right to expropriate property, to be differentially applicable to different social constituencies. I interpret processes of legitimation as the substance of rule making and of the making and remaking of hegemonic morality and normative sensibility that establish the conditions of belonging and inclusion, as well as relations of minoritization and exclusion (Blomley, 2003). Said differently, I wonder who has rights, and whose rights can be compromised without the fear of reprisal or the possibility of broad-based social unrest (Harvey, 2004). Abrams (1977), and Corrigan and Sayer (1985), influenced by a Foucault and Durkheim, are especially suggestive for understanding the institutional and discursive practices that are enshrined in law and embedded in everyday routinized symbolic gestures and moral judgments.

In Bangladesh, where a predatory political formation akin to those marked as a kleptocracy operates under a variant of crony capitalism, land appropriations control and concentrate scarce resources that can be leveraged for state patronage, as well as for private gain. But land grabs are not simply appropriations from an undifferentiated population where the default is likely to be the small-scale and vulnerable subsistence producer. Rather, property appropriations are seizures that target particular populations, including the poor, in ways that legitimate their doing so without sparking broad-based reprisal. I will show that the Enemy/Vested Property Act was established precisely to justify land enclosures of Hindu property, marking Hindus as critical sites for questioning how targets of appropriation are selected and how violent forms of appropriation are legitimized in the name of modernity, progress, and national security. In Bangladesh, targeting the Hindu minority population for such appropriations both create and reproduce relations of subjection that draw on the legacy of partition and the 1971 independence struggle (Samaddar, 2010; Mezzadra *et al.*, 2013).

These relations can be suggestively framed by the following questions: How do the social relations that embody land and property appropriations, notorious for their enactment through "conquest, enslavement, robbery, murder, in short, force, [which] plays the greatest part", help to create particular kinds of subjects (Marx, 1867: 668) and landscapes? What role does policy and governance, including regional policy and claims of national interest and security, play in legitimating and securing particular relations of land expropriation? What, for example, is the role of bureaucratic elites in facilitating and securing land appropriations through violent, as well as non-violent, means? Finally, in what ways does the construction of the other and the marginalization of particular populations help to legitimate property grabs? Together, answers to these questions will expose place-making as a process of subject formation and physical infrastructure.

To address these questions, I trace the career of the Vested Property Act (VPA) in Bangladesh, first promulgated in 1948 by the then Pakistan Government, to legitimate dispossessing the Hindu community of its right to (primarily) landed property, but also,

to buildings and other physical infrastructure (Barkat *et al.*, 1997). The various instantiations of the Act and its confirmation, with minor modifications throughout the history of now independent Bangladesh, opens to scrutiny the mechanisms that secure land expropriation and private forms of capture thereby providing a window on the construction of subjects, community, and place.

By unpacking the different regimes in East Pakistan, and subsequently the military and democratic formations of Bangladesh, I examine the making of majoritarian rule where the reproduction and salience of religious difference has been an ongoing project of state and nation-making. With the 1947 partition of India into the predominantly Muslim state of Pakistan, including its East and West Wing, and the Hindu majority state of India, efforts were made to build a national imaginary in Pakistan defined by Islam as its unifying feature. The Pakistani state first did so by introducing Urdu, identified as an Islamic language, as the lingua franca, which would include the primarily Bengali speaking East Wing. Its purpose was to bring the two Wings of the country, separated by more than 1,000 miles, together under the frame of Islam and against the threat of "Hindu" India, as well as against Bengali nationalism in the East that was viewed as a culture and language infused with Hindu linguistic and religious idioms and people. This language initiative failed, and eventually would be reflected in the long struggle in the East against West Pakistani rule. With independence in 1971, the syncretic tradition in Bangladesh appeared secure and came at the cost of the deaths of numerous Hindu citizens by the Pakistani army. But this seeming victory also reasserted Hindus as other, establishing minority-majority relations in religious rather than ethnic terms.

Sheik Mujib (1971-1975), the father of the country, who came to power under the banner of democracy, secularism, socialism, and nationalism, however, would quickly abandon a substantive commitment to secularism and restore efforts to build belonging in the idiom of Islam. The military regimes that followed the murder of Mujib in 1975 (Zia Rahman 1976-1981 and Hussain Mohammad Ershad 1983-1990) would continue this movement, first by deleting from the Constitution secularism as a state principal and adding "Bismillah ar-Rahman ar-Rahim" (In the Name of God, Most Gracious, Most Merciful) before the Preamble, and also by replacing the words "historic struggle for national liberation" with "historic war for national independence. Then, in 1988, Islam was declared the state religion. These initiatives marginalized Hindus and were further entrenched through everyday processes of cultural and social enclosure, such as when Muslim prayer before public meetings and on television were first promoted and then required, and with the introduction of religious education as compulsory from Class I-VIII. Critical to this process of rule, place-making, and belonging was Zia's distinction between Bengali and Bangladeshi identities, where the former was linked to West Bengal and Hindu India, and Bangladeshi was marked as Muslim. In these ways, Hindu citizens of Bangladesh were constructed as a distinct minority community and as potential enemies of the state. This cultural landscape reveals the synergy between the making of place as a national or state project that is concerned with controlling Bangladesh's borders or physical landscape, and the normative sensibilities that shape relations among citizens.

Expectations changed with the public uprising against the autocratic regime of General Ershad that led, in 1991, to the first democratic elections. The history of the Vested Property Act under democratic rule reveals an ebb and flow of support for the Act, but

not for its implementation that, despite its passage by Parliament, has yet to be operationalized. What this means in practice is that land expropriation continues to be justified as part of a national imaginary, while for the Hindu minority, their claims for the return of vested property remain an unfulfilled expectation. Modifications to the Act's implementation strategy has accompanied each regime in power but, as for now, little has happened to secure the ownership rights of Hindu citizens. Rather, each of the two political parties in power since 1991 have used the Act to expropriate the land and buildings of Hindu owners across class and region differences. Further, as currently framed, the implementation of the Act would build on an acknowledged system of corruption among rural bureaucrats who would hold responsibility for adjudicating Hindu property claims.

As land seizures continue, including the taking of buildings located in towns where they are increasingly valued, even Hindus with resources and connections to top-level administrators may be unable to ward off property grabs. Under such conditions, and without holding accountable those who use their power to grab land, there is little guarantee that Hindu owners will be able to secure their rights over property and citizenship and secure their place of belonging in the body politic. Instead, as I hope to show, struggles over property will reproduce contingent relations of subjection. The examples I will bring to bear will expose processes of dispossession as a set of social practices that include the seizure of property, the governance structures that legitimate such takings, and the subjection of those who are targeted for expropriation despite their possible legal right to property. As these processes unfold, they are especially suggestive for understanding the coconstitution of subjects and space/place, or of the formation and reproduction of people and landscapes as ongoing practices that unsettle presumptions about the fixity of preexisting or bounded configurations of social collectivities or spatial arrangements.

## REFERENCES

- Abrams P., 1988, "Notes on the Difficulty of Studying the State (1977)", *Journal of Historical Sociology*, 1, pp. 58-89.
- Barkat A., uz Zaman S., Rahman A., Poddar A., 1997, *Political Economy of the Vested Property Act in Rural Bangladesh, Dhaka (Bangladesh)*, Association for Land Reform and Development.
- Blomley N., 2003, "Law, Property, and the Geography of Violence: The Frontier, the Survey, and the Grid", *Annals of the Association of American Geographers*, 93(1), pp. 121-141.
- Corrigan P., Sayer D., 1985, *The Great Arch, English State Formation as Cultural Revolution*, Oxford, Basil Blackwell.
- Gieryn T. F., 2000, "A Space for Place in Sociology", *Annual Review of Sociology*, 26, pp. 463-496.
- Jeffrey A., McFarlane C., Vasudevan A., 2012, "Rethinking Enclosure: Space, Subjectivity, and the Commons", *Antipode*, 44(4), pp. 1247-1267.
- Mezzadra S., Reid J., Samaddar R. (eds.), 2013, *The Biopolitics of Development: Reading Michel Foucault in the Postcolonial Present*, New Delhi (India), Springer.
- Samaddar R., 2010, "Development, Democracy, Governmentality and Popular Politics", *Journal of South Asian Studies*, XXXIII(3), pp. 468-486.
- Vasudevan A., McFarlane C., Jeffrey A., 2008, "Spaces of Enclosure", *Geoforum*, 39, pp. 1641-1646.

## THE AUTHOR

**Shelley Feldman**  
Cornell University  
rf12@cornell.edu

# Conflits liés aux activités extractives et émergence d'une co-construction territoriale en Argentine

## AUTEURES

Marie FORGET, Silvina CARRIZO, Martine GUIBERT

## RÉSUMÉ

Les dynamiques de territorialisation des activités extractives dans les territoires ruraux sont interrogées à travers l'analyse de trois piliers de l'économie argentine : la culture du soja, les productions pétrolières et les exploitations minières. Bien que leur organisation spatiale soit différente, les principes qui régissent leur territorialisation sont, elles, plutôt semblables et permettent de réfléchir aux stratégies déployées, volontairement ou pas, pour « faire territoire ». Les conflits sont accompagnés de négociations et, là où le dialogue arrive à être construit, une co-construction territoriale peut s'établir par le biais de processus d'hybridation des logiques publiques et privées. Les situations identifiées amènent également à réfléchir aux modèles de société et au développement régional, qui découlent de la présence d'acteurs venus exploiter les ressources locales et aux alternatives proposées par les collectifs qui émergent dans la société civile.

## MOTS CLÉS

Activités extractives, ressources, territorialisation, espaces ruraux, conflits, Argentine

## ABSTRACT

The territorialisation dynamics of extractive activities in rural spaces will be questioned through the analysis of the three pillars of the global economy in Argentina: intensive agriculture –soybeans–, oil extraction and the mining activities. Although the spatial organization of these activities is fundamentally different, the principles governing their territorialisation are relatively similar and enable to deal with the strategies of “making territory”. Socioeconomic and environmental conflicts are the main drivers of this territorialisation. The conflictual processes come along with negotiations on development models brought by these activities. When negotiations and dialogue happen in-between stakeholders, a territorial co-construction sets up, through public and private logic hybridization. These conflicts also enable to question the models promoted by transnational corporations in charge of the exploitation of resources and the alternatives proposed by collectives that form in civil society

## KEYWORDS

Extractive activities, Resources, Territorialisation, Rural areas, Conflicts, Argentina

## INTRODUCTION

En Argentine, si les activités extractives (mise en valeur de matières premières du sol et du sous-sol, à des fins d'exportation) s'implantent ou s'étendent sur des territoires dits périphériques, en regard de la centralité de la région pampéenne, elles sont cependant bien connectées aux chaînes globales de valeur par le biais des entreprises transnationales ou d'acteurs nationaux de grande envergure. Grâce à des travaux de terrain, à des entretiens réalisés dans les années 2014 et à une veille informationnelle régulière, nous proposons une vision transversale des effets territoriaux de ces activités. Nous posons

l'hypothèse que l'exploitation sélective des ressources primaires en vue de la production de biens énergétiques, miniers et agricoles induit des dynamiques de construction territoriale différentes selon le type d'espace et selon la complexité des jeux d'acteurs, des conflits et des hybridations qui s'y déroulent.

## **1. ACTIVITÉS EXTRACTIVES ET TERRITOIRES**

Les transformations actuelles des territoires ruraux argentins reposent sur trois secteurs clés : la mine, l'énergie et l'agriculture. Leur développement et leur extension sont le fait d'entreprises transnationales minières (compagnies canadiennes), énergétiques (états-uniennes, chinoises, européennes, sud-américaines par exemple) et d'entreprises agricoles étrangères ou venant des provinces voisines et à la recherche de foncier (Guibert, 2013).

Bien que l'occupation du sol soit spécifique à chaque activité, toutes les trois se fondent sur des principes de territorialisation proches, une organisation spatiale optimisée et une rentabilité maximale. Cette exploitation, standardisée et reproductible au-delà des contraintes ou des spécificités de chaque territoire, lourdes parfois, crée des enclaves avec un système spatial qui s'articule autour des lieux de production, des nœuds de commandement urbains et des points d'exportation, reliés par des infrastructures de connexion (routes, lignes électriques, gazoducs ou adduction d'eau) souvent construites spécifiquement par et pour le site extractif (Carrizo *et al.*, à paraître). L'évolution des territoires se fait alors sous une forme archipélagique. Le plus souvent, la zone de ressources minières ou d'hydrocarbures identifiée, explorée et exploitée par de grands groupes internationaux réunit plusieurs sites de production proches et reliés à un axe principal drainant les produits de la mine vers les lieux d'exportation. De même, l'implantation du soja ou d'activités agricoles résulte de choix d'étendues foncières en fonction des types de sols, de la présence d'eau, de l'acheminement possible des récoltes *via* une piste ou une route déjà ouverte, ou de la possibilité d'installations agro-industrielles.

Le degré d'ancienneté de l'exploitation des ressources du sous-sol, selon une logique d'expansion et de rentabilité court-termiste donne naissance à deux catégories d'espaces : (1) les espaces consolidés qui regroupent les régions sojicoles et pétrolières, et (2) les espaces récemment ouverts où les acteurs recherchent de nouveaux gisements et/ou ressources (contexte politique accommodant, conditions de production plus favorables, etc.). Ils offrent des potentiels importants car ils sont encore non exploités et correspondent à des « angles morts de la mondialisation » (Dollfus, 1984). De plus, les risques de conflit avec les populations peu nombreuses sont moins aigus.

Même si les activités extractives ont des effets d'entraînement limités, elles territorialisent. Un premier niveau de territorialisation peut se lire dans leurs implantations dans des espaces productifs, qu'elles modèlent par des infrastructures et des flux, leur donnant même de la visibilité soit pour une meilleure acceptabilité sociale, soit par les conflits engendrés. Un deuxième niveau de territorialisation peut être révélé par la création de filiales nationales dans le cadre de la formation de consortiums complexes, gommant l'évidence de la provenance des capitaux investis et la destination finale des bénéfices.

## **2. CONFLITS SOCIO-ÉCONOMIQUES ET ÉCOLOGIQUES**

La matrice extractive alimente une dynamique de dépossession des richesses naturelles et des ressources locales, et peut aller à l'encontre des droits individuels et collectifs des

communautés autochtones (Svampa *et al.*, 2014 ; Gambina, 2010 ; Harvey, 2010), ce que la rend hautement conflictogène.

Les conflits sont de deux types :

- socio-économiques, issus des revendications des populations locales qui sont souvent oubliées dans la répartition des richesses inhérentes à la mise en valeur des ressources et dont les terres ont été cédées à des investisseurs étrangers, et qui sont dépossédées de leur outil de production ou de subsistance (ressources foncières, eau, etc.) ;
- écologiques, les mots d'ordre reprenant le vocabulaire mondialisé du développement durable, dénonçant la pollution des sols et de l'eau due à l'utilisation d'engrais et de pesticides dans le cas des cultures industrielles et de produits chimiques dans les procédés d'extraction des minerais et du pétrole.

Étant donné que le modèle extractif requalifie les territoires en fonction de leur dotation en matières premières demandées à l'international, la capacité des acteurs privés étrangers bouscule les collectivités locales (gouvernements provinciaux, urbains, municipaux) et engendre des processus d'hybridation des logiques privées et publiques, du local et du global, des traditions et de l'actuel, dans la création d'un territoire extractif. Le type d'espace, consolidé ou nouveau, semble orienter le type de relation dominante :

- *pour les espaces consolidés*, les méthodes de culture très technicisées engendrent des conflits socio-économiques avec une reconfiguration du marché du travail (baisse des emplois et demande de main-d'œuvre qualifiée) et des conflits écologiques, avec une contestation des attributs du modèle productif (pulvérisations aériennes, type des semences utilisées, marché foncier) (Dougnac *et al.*, 2013). Pour les territoires miniers et pétroliers historiques, ce sont des *dynamiques d'hybridation et/ou de contestation qui prédominent avec des adaptations* en cas de fermeture de mines ou de production réorientée.
- *pour les nouveaux espaces*, les acteurs mondialisés importent et imposent une activité extractive qui a des impacts sur l'environnement (déforestation, usage intensifié de ressources en eau déjà faibles dans les territoires secs de la Cordillère) au détriment des activités historiques. Les conflits sont surtout écologiques, avec souvent une *hybridation dans les discours* de défense du territoire.

### 3. CO-CONSTRUCTION TERRITORIALE

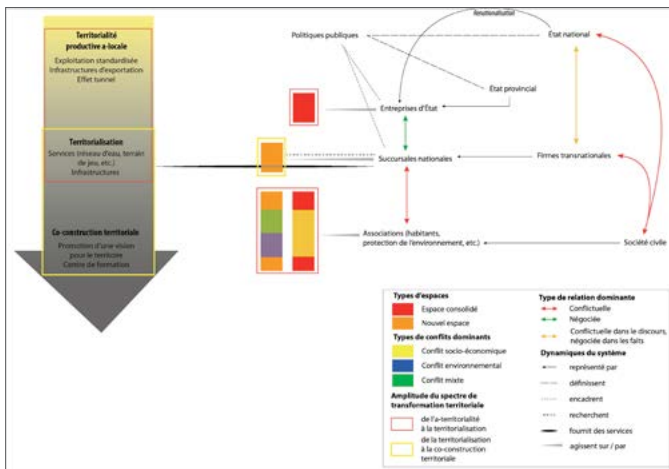
Une co-construction des territoires extractifs peut s'établir, résultant de processus de négociation entre des acteurs aux logiques souvent contraires. Le degré de territorialisation des entreprises extra-locales dépend de la mise en place d'une gouvernance à partir des centres urbains, de la consolidation des espaces comme fournisseurs de ressources et lieux de développement du système productif, du type de politiques publiques et des effets de mimétisme chez les acteurs autochtones. Le gradient s'échelonne d'une implantation non-intégrée, due au schéma productif importée qui aplanit ou ignore les « rugosités de l'espace » (Santos, 1996), à la co-construction territoriale qui les intègre ou les adapte (figure 1).

Les entreprises ont besoin de territorialisation pour pouvoir fonctionner dans un contexte social apaisé. Loin de régler tous les conflits, la co-construction territoriale commence donc par des arrangements avec les populations et les gouvernements locaux, afin de freiner, voire de désamorcer les mobilisations sociales qui ralentissent ou bloquent les



plus grands projets : embauche de main-d'œuvre locale, élaboration avec les communautés d'une vision commune du développement des villages alentours (création d'un système d'adduction et de récupération des eaux, construction d'un terrain de football), formation de comités de suivi indépendants dans le contrôle de la qualité des eaux, retombées fiscales.

Figure 1. Jeux d'acteurs et territorialisation (Forget, 2015)



La contrepartie est la renaissance identitaire des communautés locales. Elles présentent des alternatives quant à la mise en valeur des terres dont elles se sentent dépossédées, par exemple grâce au tourisme. Des démarches identitaires et de réinvention des savoir-faire défendent ainsi, au sein des collectivités locales, la valorisation des ressources territoriales, face à leur exploitation par des acteurs extra-locaux. Finalement, on construit des « ressources » sur un territoire où les populations participent. Elles deviennent un support et un objet de négociation dont l'objectif est de définir le modèle de société et de développement.

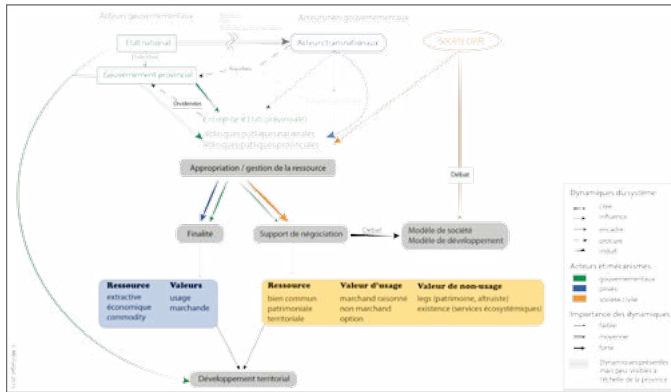
En Argentine, sur un plan macroéconomique, l'extractivisme approfondit le modèle primario-exportateur, est le vecteur d'une vision éco-efficente du territoire ; il motive des revendications liées aux représentations du territoire et des ressources locales. De ces perceptions dépendent les valeurs d'usage ou de non-usage attribuées aux matières « premières ». Ainsi, la vision alternative du développement qui valorise les ressources en fonction de problématiques locales et des besoins des communautés propose d'aborder les ressources de manière marchande (vente de produits locaux, usage agricole du foncier, utilisation de l'énergie solaire) et/ou non marchande (valeurs éthiques et spirituelles) (Aranda, 2012) (figure 2).

### EN GUISE DE NON-CONCLUSION...

En Argentine, l'augmentation exponentielle des projets miniers, la mise en exploitation des hydrocarbures non conventionnels ou le « boom du soja » sont accompagnés par

mouvements de contestation et ils suscitent un regard critique sur l'effectivité du développement territorial que ces projets font miroiter (Torre, 2015). Si certains indicateurs montrent que les territoires accueillant les mines profitent de retombées telles que des infrastructures (transport, hôpitaux, réseau d'eau potable, etc.), d'autres montrent des effets d'entraînement très limités. Si la question se pose depuis la période coloniale, elle donne aujourd'hui naissance à des actions collectives qui défendent le territoire d'avant la mine ou d'avant le soja, par exemple en soutenant les activités traditionnelles des espaces ruraux tels les systèmes agricoles locaux. En réponse aux conflits nés de l'installation de systèmes productifs extractivistes, les entreprises s'efforcent de proposer des dynamiques participatives qui permettent aux habitants de s'approprier la nouvelle identité de leur territoire. Les processus de négociation suscitent une hybridation des logiques territoriales (entrepreneuriales, gouvernementales et civiles) et, donc, une co-construction territoriale. En parallèle, des propositions d'alternatives de développement façonnent des nouvelles visions du devenir du territoire et du développement local.

Figure 2. Valeurs attribuées aux matières et co-construction des ressources dans les nouveaux espaces miniers



## RÉFÉRENCES

- Aranda D., 2012, "Corte Suprema, minería y pueblos indígenas", Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas [[odhpi.org/2012/03/corte-suprema-mineria-y-pueblos-indigenas](http://odhpi.org/2012/03/corte-suprema-mineria-y-pueblos-indigenas) consulté le 28/02/2014].
- Carrizo S.C., Forget M.E., Denoël M., 2016, "Implantaciones mineras y trayectorias territoriales del noroeste argentino, un nuevo centro extractivo mundial", *Revista de Estudios sociales* [à paraître].
- Dollfus O., 1984, « Le système monde. Proposition pour une étude de géographie », *Actes du Géopoint « Systèmes et localisations »*, Université d'Avignon, 231-240.
- Dougnac G. M. (dir.), 2013, *De especie exótica a monocultivo. Estudios sobre la expansión de la soja en Argentina*, Buenos Aires, éd. Imago Mundi.
- Gambina J. C. (dir.), 2010, *La crisis capitalista y sus alternativas: una mirada desde América Latina y El Caribe*, Buenos Aires, CLACSO Libros.
- Guibert, M. 2013, « Les formes associatives de production agricole en Argentine et en Uruguay : entre territoire et réseau ? », *Études rurales*, n° 191, pp. 77-90.
- Harvey D., 2010, *Le Nouvel impérialisme*, Paris, Les Prairies ordinaires.

Santos M., 1996, *A natureza do espaço, Técnica e tempo, razão e emoção*, São Paulo, Hucitec.  
Svampa M., Viale E., 2014, *Maldesarrollo, La Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, éd. Katz.  
Torre A., 2015, « Théorie du développement territorial », *Géographie, économie, société*, 2015/3, vol. 17, pp. 273-288.

## LES AUTEURES

**Marie Forget**  
EDYTEM  
Université Savoie Mont Blanc  
marie-emilie.forget@univ-  
savoie.fr

**Silvina Carrizo**  
CONICET  
Université de Tandil, Argentine  
silcarrizo@yahoo.com

**Martine Guibert**  
Dynamiques Rurales  
Université Toulouse - Jean  
Jaurès  
guibert@univ-tlse2.fr

# Visions et construction d'un territoire, l'Oisans au cours des années 1960

## AUTEURE

Dorothée FOURNIER

## RÉSUMÉ

La création du comité interministériel à l'aménagement de la montagne par décret du 19 novembre 1960 amorce une politique nationale de développement touristique qui entend faire passer les territoires de montagne de l'archaïsme à la modernité. En Oisans les acteurs locaux, au motif de leur survie et en quête de réorientation économique, consentent à cette vision normative par une course à l'équipement en infrastructures de loisirs. Les controverses à propos de la montagne saccagée semblent gommées par l'espoir de chaque village de devenir un lieu dédié aux sports d'hiver. Mais les deux grands ensembles touristiques en pleine expansion et le projet de création d'un parc national amènent à interroger cette dynamique asymétrique. Par une analyse de la presse locale à l'échelle de l'Oisans au cours de la décennie 1960, cet article propose d'explorer, dans une perspective historique et au prisme du concept d'innovation, les processus par lesquels pratiques sportives, acteurs et espaces interagissent pour faire apparaître de nouvelles réalités territoriales.

## MOTS CLÉS

Oisans, innovation, loisirs sportifs, identité, représentation

## ABSTRACT

A 19th November 1960 French decree gave birth to the interministerial committee dedicated to mountains development. This committee initiated a national policy for touristic development so as to bring more modernity to mountain territories. In the Oisans area, local stakeholders, on the grounds of their own survival, while looking for economic reorientation, agree with this vision as a real identity lobby, through a quest for leisure infrastructures. Controversies about mountain sacking seem to be rubbed out by each village's hope to become a place dedicated to winter sports. However, both the two rapidly expanding big tourist spots and the national park project bring us to question this uneven dynamics. By analysing the 1960s local press on Oisans' scale, this article offers to explore, in a historical way and through the prism of the innovation concept, the process through which sports practice, stakeholders and areas interact to bring new territorial realities to life.

## KEYWORDS

Oisans, Innovation, Recreational sports, Identity, Representation

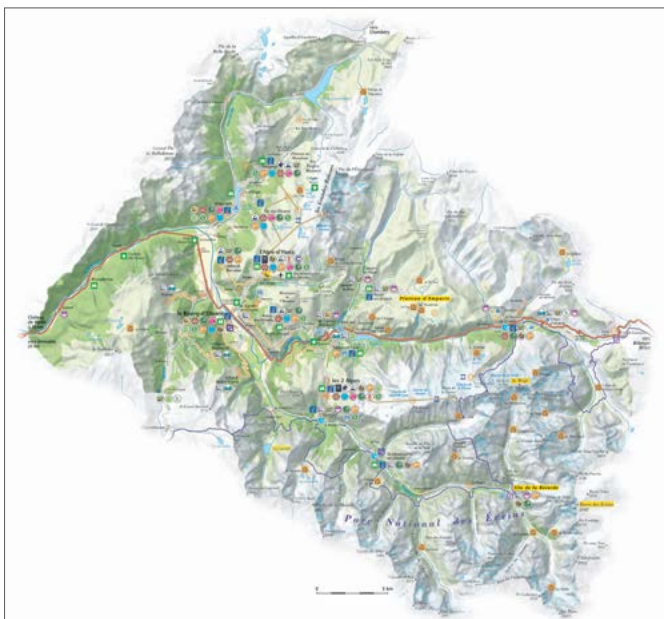
## INTRODUCTION

Cette communication vise à décrypter, par une analyse micro-historique à l'échelle de l'Oisans<sup>1</sup> (voir carte 1), les processus socioculturels ayant amené au remodelage de l'espace montagnard par l'extension des loisirs de masse. Les sources permettent de

1 Cette étude porte sur l'Oisans au sens géographique incluant, au-delà des vingt communes du département de l'Isère, les deux communes du département des Hautes-Alpes.

dégager les visions et motivations ayant conduit des acteurs, locaux ou extérieurs au territoire, à transformer la montagne. L'invention de la montagne touristique (Boyer, 1996) montre les relations complexes qui s'établissent entre représentations et pratiques des élites et des populations locales dans la construction de ce nouveau territoire. Non plus observée sous l'angle du retard, la montagne devient un laboratoire pertinent pour analyser les mutations sociales et culturelles, amenant à considérer le développement du tourisme en montagne *via* les pratiques de loisirs sportifs comme une innovation (Attali *et al.*, 2014). L'observation d'une évolution dans la durée invite l'historien à interroger ce concept comme l'une des modalités du changement. Ce concept pose la question des normes au prisme de la diversité sociale et culturelle des pratiques qui se déroulent en montagne. Il permet d'interpréter les modes d'appropriation opérés par ces acteurs, qu'il s'agisse d'inventeurs ou des usagers des innovations étudiées, et leurs effets en matière de transformation des sociétés.

Carte 1. Carte touristique de l'Oisans. Source : Oisans Tourisme



L'innovation, notion plurielle, largement invoquée dans un contexte de changement global, a été investiguée selon différentes approches. Cette recherche s'inscrit dans une perspective socioculturelle de l'innovation en la considérant comme un processus faisant émerger de nouvelles pratiques que le corps social s'approprié et contribue à diffuser. L'exposé suivant emprunte les apports théoriques à des auteurs ayant pris pour cadre l'entreprise (Alter, 2013) tout en se focalisant sur un autre objet : les loisirs sportifs. Il présente le processus par lequel le tourisme de sports d'hiver s'implante en Oisans au cours des années 1960. Une première partie met en évidence l'accueil favorable qu'il reçoit en raison de sa connotation innovante. Une deuxième partie s'intéresse à sa

diffusion. Élément central pour Norbert Alter, la diffusion « fait culturel par excellence », permet d'observer l'implication (ou la non-implication) de différentes catégories d'acteurs. Les travaux d'Akrich, Callon et Latour, (2006) sur « l'intéressement » font écho à l'adhésion croissante de la population au tourisme en Oisans. Une troisième partie illustre les obstacles à l'innovation. L'institutionnalisation (appropriation de l'innovation par l'institution selon Alter) parce qu'elle fige le processus en le normant, peut constituer un blocage. Autre facteur, avant la reconnaissance d'une nouvelle norme, les promoteurs de l'innovation se trouvent en conflit avec l'ordre établi. Cette question du rapport à l'ordre a été décrite par Howard Becker (1966). Si des obstacles existent, ils peuvent aussi être levés grâce à des systèmes de coopération. Akrich, Callon et Latour font référence à la notion de compromis.

## 1. ENTRER DANS LA MODERNITÉ

### **Le tourisme, mutation culturelle bénéfique, mutation économique nécessaire**

Depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'imaginaire social européen se tourne vers une valorisation des espaces de montagne. En France l'épanouissement de l'alpinisme jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle offre à l'Oisans sa renommée. Mais à partir des années 1960, un glissement socioculturel sans précédent s'opère. La culture de masse (Rioux et Sirinelli, 2002), processus engagé depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, transforme les usages ludo-sportifs notamment dans les pratiques de montagne. Le ski se diffuse avec l'accroissement du temps libre. Il devient moteur des vacances hivernales et norme culturelle. Ses retombées économiques incitent l'État à équiper la montagne par une politique d'aménagement soutenue (IV<sup>e</sup> puis V<sup>e</sup> plan, 1962-1970). Dès 1960 un comité interministériel permanent dédié aux problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire entend mener une politique rationnelle. Il a pour objectifs de créer quelques grands ensembles touristiques, soutenir un équipement complémentaire par une aide aux petites stations en évitant le saupoudrage des crédits.

Comme dans d'autres territoires ruraux le contexte économique des années 1960 en Oisans est marqué par la forte hémorragie de la population agricole. Les villages se situent en dehors de l'emploi industriel et touristique. Leur mort annoncée traduit une volonté de résister. Considérant les difficultés de l'agriculture et conscient de l'essor économique induit par le tourisme, l'État entend pallier l'exode rural et le vieillissement de la population en créant des liens entre agriculture et tourisme. Pour le département de l'Isère l'activité touristique conditionne la prospérité d'une partie de son territoire. Mais cette expansion économique reste étroitement tributaire d'un réseau de communications rapides et en bon état.

### **De l'archaïsme à la modernité**

Du côté des villages, garants des traditions ancestrales, le rapport à la montagne est vécu comme une contrainte, laquelle l'État doit pallier. La presse illustre une vie difficile dans une nature hostile bien que magnifiée. Elle caricature une certaine frange de la population, le guide ou le paysan portant la rudesse de son environnement. Cette image de la montagne rétrograde, relayée par le discours commun et transmis de longue date par les récits de voyage et l'administration (Granet-Abisset, 2001), s'oppose à une autre figure de l'Oisans, celle du progrès incarnée par l'Alpe d'Huez et les Deux Alpes qui poursuivent leur ascension spectaculaire. En février 1963, l'ouverture

du troisième tronçon du téléphérique du Pic Blanc, « atout maître de l'Alpe d'Huez », signe « la plus audacieuse installation de remontées mécaniques après celle de l'Aiguille du Midi » et fait de l'Alpe d'Huez une station classée parmi les mieux équipées d'Europe.

Les courbes démographiques (source : INSEE) présentées ci-dessous symbolisent « des territoires » de l'Oisans. Huez, Mont de Lans et Venosc<sup>2</sup> appartiennent à l'Oisans « moderne » lié au développement des sports d'hiver (figure 1). Les villages (quelques exemples sélectionnés en raison de leur apparition récurrente dans la presse locale) représentent l'Oisans « archaïque » agricole et non impacté par le tourisme (figure 2). Enfin, une zone semble être exclue du processus d'innovation, l'Oisans post-industriel représenté par la commune de Livet-et-Gavet (figure 3) fait figure d'oublié du territoire (Gumuchian *et al.*, 2003).

Figure 1. Démographie des stations de sports d'hiver : l'Alpe d'Huez et les Deux Alpes (Mont de Lans et Venosc) entre 1962 et 1975

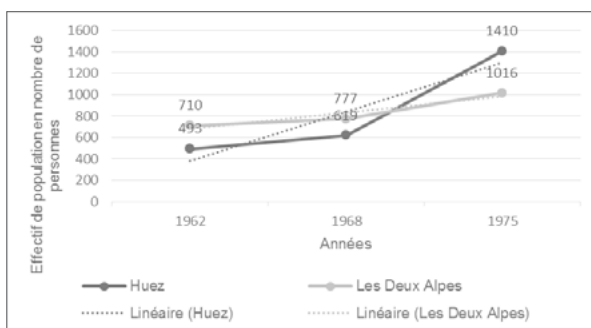
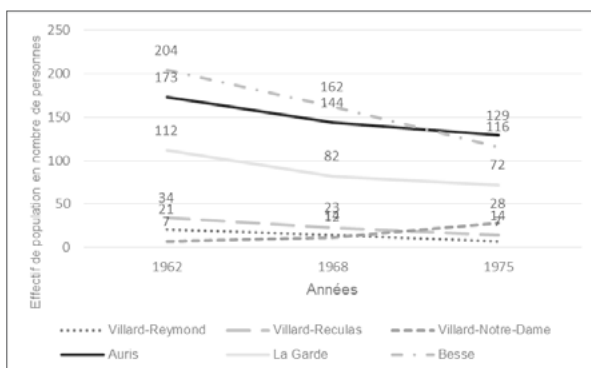
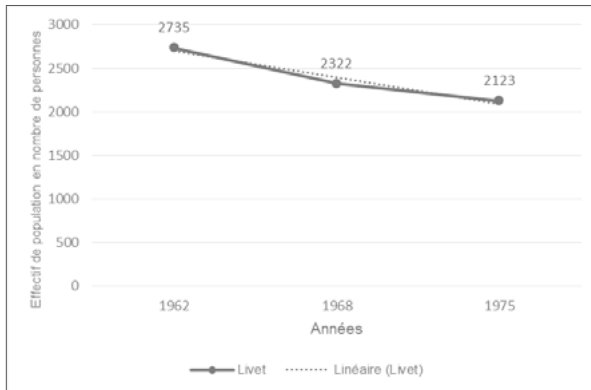


Figure 2. Démographie des « villages perdus » de l'Oisans entre 1962 et 1975



2 Pour une lisibilité de la population à l'échelle de la station des Deux Alpes, les effectifs des communes de Mont de Lans et de Venosc, qui constituent la station des Deux Alpes, ont été additionnés.

Figure 3. Démographie de l'Oisans post-industriel. Livet-et-Gavet entre 1962 et 1975



## 2. DES PROJETS AUX RÉALISATIONS : DIFFUSION DE L'INNOVATION

Croire au tourisme, vision globalisante, normative, donne sens au développement touristique qui semble incontournable et donne corps aux projets d'équipement. Les villages à l'écart du processus se révent en stations de sports d'hiver, espérant une inversion des mouvements migratoires. Les idées fleurissent tout azimut. Cinq remontées mécaniques sont envisagées à Villard-Notre-Dame qui entend « inscrire le ski sur le livre de l'avenir » grâce au glacier permanent du Rochail, qui autorise le ski toute l'année. Comme en conviennent Tétart et Milza (2007), le principe de mimétisme collectif pèse sur l'extension des pratiques. Ces auteurs rappellent que le parc de remontées mécaniques des stations des Alpes passe de 1 000 à 2 600 entre 1966 et 1974 (160 % en huit ans).

En Oisans, deux phases sont à distinguer dans la mise en place des projets.

Dès 1960 les communes entendent obtenir des aides de l'État par une injonction au désenclavement. Elles se considèrent isolées et inaccessibles en raison de routes jugées inadaptées et de difficultés liées au déneigement. L'accent est mis sur les infrastructures routières. Le compte-rendu de la réunion des maires du canton dans l'édition locale du *Dauphiné libéré* du 4 novembre 1961 illustre parfaitement les revendications de cette terre « d'agriculture d'acharnement » chère à Raoul Blanchard : aménagement des routes pour développer le tourisme (Mizoën), classement de la route de Maronne dans le réseau départemental (Auris), élargissement de la route d'accès et intensification des travaux de déneigement (Mont de Lans), création d'un syndicat des communes touristiques de l'Oisans (Ornon), installation d'une cabine téléphonique (La Bérarde), téléphérique de Bourg d'Oisans à Prégentil (Villard-Reymond), accessibilité de la route en hiver (Villard-Reclus). Le préfet Maurice Doublet, en tant que représentant de l'État, se veut rassurant : « L'administration que je représente vous aidera [...] car la montagne a droit à des égards spéciaux ».

Dans une deuxième phase, cet enthousiasme de l'or blanc s'articule très nettement autour des Jeux de Grenoble, retransmis par la télévision et suivis par des millions de spectateurs. Portés par une forte volonté politique, ils ont des retombées sur



l'équipement et la politique du « droit » aux sports d'hiver. L'Oisans, dont seule l'Alpe d'Huez accueille une épreuve olympique, le bobsleigh, bénéficie de quelques opérations non comprises dans les enveloppes du V<sup>e</sup> plan mais dont la réalisation sera menée à bien en vue des Jeux Olympiques de 1968 : élargissement de la route vers Huez, amélioration de la rampe des Commères permettant l'accès aux Deux Alpes et élargissement du rond-point de la RN 91 au niveau de Vizille (1966). Une série de projets se cristallisent entre 1968 et 1969. À Bourg d'Oisans, l'inauguration du caravanning du Vernis en 1968 est suivie en 1969 de l'ouverture d'une patinoire naturelle et de l'inauguration du téléski des Auberts en remplacement d'un fil-neige. Cette même année, le téléski d'Allemont est inauguré en présence de nombreuses personnalités, dont le député Robert Aymar. Des projets côté Belledonne sont envisagés. Auris lance une enquête d'utilité publique pour l'aménagement touristique de la station des Orgières. La société anonyme du télénacelle de Venosc est constituée et doit permettre de relier Venosc aux Deux Alpes en 15 minutes évitant les 26 kilomètres de contournement par la route du Chambon.

### **3. OBSTACLES À LA DIFFUSION DE L'INNOVATION**

#### **L'Institutionnalisation comme blocage : l'exemple de Villard-Reymond**

En 1961, considérant l'intérêt pour le développement touristique du canton, Bourg d'Oisans inscrit deux projets au plan d'aménagement de la région : la route reliant Villard-Notre-Dame à Villard-Reymond et le téléphérique reliant Bourg d'Oisans au Signal de Prégentil (projets déjà évoqués avant-guerre). Les pouvoirs publics sont sollicités. Arguant de la seule raison valable pour obtenir une aide de l'État : le désenclavement, Bourg d'Oisans et Villard-Reymond obtiennent l'ouverture d'un télé-service le 20 juin 1964, consécutivement à un hiver rude. Celui-ci permet d'assurer toute l'année le transport des denrées dont le lait. En janvier 1965, la commune de Bourg d'Oisans prend acte du rapport du service des ponts et chaussées refusant de donner un avis favorable à la construction d'une télécabine de Bourg d'Oisans à Villard-Reymond au motif des risques potentiels liés au sauvetage en cas d'accident. À la place, ils suggèrent l'installation d'un téléphérique. Malgré les coûts d'une telle infrastructure, Bourg d'Oisans décide de poursuivre l'étude. Mais l'incapacité financière au niveau des communes et le désengagement de l'État mettent fin au projet.

#### **Aménagement et protection de la nature : entre conflits et coopération**

L'idée d'une remontée mécanique entre La Grave et La Meije remonte à 1894 (chemin de fer à crémaillère) et le premier projet de téléphérique en 1933 provoque un véritable tollé en prévoyant d'aser le Grand Pic de la Meije de plusieurs mètres pour y implanter la gare d'arrivée et un restaurant. Les pratiquants de la haute montagne s'opposent farouchement à cette solution. Il s'agit de protéger La Meije où l'alpinisme est symboliquement né. Mais le projet est repris en 1958 par Ernest Juge, maire de La Grave, conseiller général des Hautes-Alpes, d'autant qu'à Chamonix le téléphérique de l'Aiguille du Midi, puis de la vallée Blanche, sont mis en service en 1955 et 1957. À nouveau des oppositions se font jour, cette fois de manière moins affirmée car l'objectif est non seulement de transformer La Grave en centre d'alpinisme mais également en centre de ski toutes saisons. À l'instar de Lucien Devies, président du Club alpin français (CAF) (Hoibian *et al.*, 2004), les « antis » opposés à l'équipement de la Meije ne conçoivent pas que la haute montagne puisse être ouverte à un large public. Ils se rangent pourtant

au projet de téléphérique en direction de La Lauze, faisant le jeu des aménageurs car dans la perspective de création d'emplois permanents grâce au ski d'été, les arguments économiques et sociaux l'emportent. En 1963, la proposition du tracé atteignant le col des Ruillans est validée et, dans l'attente des financements nécessaires à la construction du téléphérique, la commune de La Grave installe dès 1964 quelques remontées mécaniques au Chazelet.

En miroir de l'équipement touristique de La Grave, le projet de création d'un parc en Haut-Dauphiné émerge à la même période. La création du parc de la Vanoise en 1963 et la politique d'équipement de La Meije créent une nouvelle dynamique qui relance le projet de parc dans les Écrins dans le cadre de l'opération de rénovation rurale lancée par l'État. Pour le ministre Bettencourt chargé du plan et de l'aménagement, développement économique et aménagement d'un parc ne sont pas contradictoires. Le projet de parc sert ainsi un double argumentaire : en direction des défenseurs de la nature par une politique de préservation et en direction des aménageurs au motif de la fréquentation touristique. Parmi les promoteurs du projet, se trouvent des universitaires dont Germaine Veyret, Philippe Traynard et Pierre Préau, mais également des membres du CAF tels que Lucien Devies, ou encore Roger Canac, membre de Peuple et Culture et vice-président des guides du Vénéon.

En mai 1969, l'affaire de la Vanoise qui ampute de 2 500 hectares le parc pour la réalisation de Val Thorens et Val Chavière, fait réagir vivement le CAF auquel s'associe le Touring Club de France. Ils considèrent cet acte comme la déprédation d'un patrimoine national. De nombreuses associations inquiètes devant le développement de stations nouvelles entendent protéger la haute montagne. Conscient des difficultés en Vanoise, Paul Dijoud, député des Hautes-Alpes, se veut rassurant : « Un parc n'est pas une sorte de musée duquel l'homme est exclu ». Des crédits sont mis à la disposition du préfet des Hautes-Alpes pour commencer les études. Le 12 octobre 1969 a lieu une première réunion pour la création d'un comité d'action pour le parc national des Écrins.

## RÉFÉRENCES

- Akrich M., Callon M., Latour, B., 2006, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Presses de l'École des Mines.
- Alter N., 2013, *L'innovation ordinaire*, Paris, PUF.
- Attali M., Dalmasso A., Granet-Abisset A.-M. (dir.), 2014, *Innovation en territoire de montagne. Le défi de l'approche interdisciplinaire*, Grenoble, PUG.
- Becker H. S., 1966, *Outsiders, studies in the sociology of deviance*, London, The Free Press.
- Boyer M., 1996, *L'invention du tourisme*, Paris, Gallimard.
- Gumuchian H., Grasset É., Lajarge R., Roux E. (dir.), 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Économica.
- Hoibian O., Herzog M., CAF (dir.), 2004, *Actes du colloque « Lucien Devies, la montagne pour vocation »*, organisé par le comité scientifique de la Fédération des clubs alpins français, Paris-Budapest-Torino, mai 2003, L'Harmattan.
- Granet-Abisset A.-M., 2001, « "Retard et enfermement". Érudits et historiens face aux sociétés alpines (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) », *Le monde alpin et rhodanien*, numéro spécial « Le temps bicolé. Les représentations du progrès (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) », Pelen J.-N., Granet-Abisset A.-M. (coord.), 3/2001, pp. 55-76.
- Rioux J.-P., Sirinelli J.-F. (dir.), 2002, *La culture de masse en France : de la Belle Époque à aujourd'hui*, Paris, Fayard.

Tétart P., Milza, P. (dir.), 2007, *Histoire du sport en France. 2. De la Libération à nos jours*, Paris–Le Mans, Vuibert–Musée national du sport-Université du Maine.

### **L'AUTEURE**

**Dorothee Fournier**

Sport et environnement social

Université Grenoble-Alpes

dorothe.fournier@gmail.com

# Actions publiques et territorialisation du Grand Sud algérien. Analyse multicritère à partir d'indicateurs socio-économiques

**AUTEUR**

Tarik GHODBANI

## RÉSUMÉ

Le développement vécu par les régions sahariennes depuis l'indépendance de l'Algérie est remarquable : accroissement des populations, étalement urbain, multiplication des agglomérations, développement des infrastructures routières... Dans un souci d'intégration territoriale du Grand Sahara, le pouvoir central a opté pour l'implantation de programmes d'habitats et d'équipements publics. La promotion administrative, les réformes agraires, et les programmes d'équipements soutenus par les subventions issues des exportations d'hydrocarbures étaient les principaux instruments de planification spatiale aux mains de l'État. Ces actions, malgré leur importance, se sont la plupart du temps déroulées en décalage avec les spécificités locales des régions sahariennes sur le plan naturel, social et économique. Des lectures de travaux couvrant les différentes régions du sud algérien, des observations de terrain, ainsi que des entretiens avec des acteurs du territoire aux niveaux régional et local menées dans le cadre de plusieurs projets de recherche nous ont permis de porter un éclairage sur les interactions entre les interventions publiques et les nouvelles organisations socio-spatiales.

## MOTS CLÉS

Actions publiques, découpages territoriaux, Algérie, Sahara, société, transformations

## ABSTRACT

The development in the Saharan regions since the Algerian independence is noteworthy: population growth, urban sprawl, enlargement of cities, and development of road infrastructure... With a view to the territorial integration of the Sahara regions, the central government has decided for the implementation of housing and public equipment programmes. The administrative promotion, land reforms, and equipment programmes supported by petrol exportations income were the main spatial planning instruments in the hands of planners. These actions, despite their importance, took place most of the time without consideration to local specificities, whether natural, social or economic. Work readings covering the different regions of Southern Algeria, field observations, and interviews with local stakeholders at regional and local levels, conducted within the framework of several research projects, enabled us to understand the interactions between public interventions and new socio-spatial organizations.

## KEYWORDS

Public interventions, Territorial Reforms, Algeria, Sahara, Society, Transformations

## INTRODUCTION

Les oasis du Maghreb sont considérées comme des laboratoires à ciel ouvert pour l'étude des transformations anciennes et récentes et leur impact sur l'espace et la société. Le rythme accéléré de développement qu'a connu le Sud algérien depuis l'indépendance en

1962, basé essentiellement sur une économie de rente et un volontarisme étatique visant l'intégrité territoriale, a produit une nouvelle organisation spatiale. La problématique de développement et l'accès aux différentes ressources sont considérés comme un axe de recherche incontournable dans l'analyse des nouveaux rapports homme-milieu, la compréhension des stratégies d'acteurs et les nouvelles formes de territorialisation de cet espace frappé par la contrainte naturelle de l'aridité.

## **1. DÉVELOPPEMENT ACCÉLÉRÉ DES RÉGIONS SAHARIENNES CONDUIT ESSENTIELLEMENT PAR L'ACTION PUBLIQUE**

Les régions sahariennes occupées par l'homme sont généralement des espaces identitaires tels que le Touat, le Gourara, le Souf, le Tidikelt. Ils ont joué un rôle primordial dans les échanges commerciaux caravaniers durant le Moyen Âge. Le poids de l'histoire dans les relations des hommes avec leur milieu et les savoir-faire autochtones reflètent une forte adaptation de la société aux contraintes naturelles caractéristiques des espaces sahariens (hyper-aridité, rareté de l'eau, ensablement et étalement géographiques du territoire) (Kassah, 2000). Jusqu'à une date récente, l'organisation sociale des régions du sud était basée sur une différenciation ethnique (nobles, esclaves) et l'économie locale sur l'agriculture traditionnelle de terroirs, tandis que l'exploitation des ressources en eau se faisait par l'usage de technologies sociales ancestrales, telle que la *foggara* (Marouf, 2010).

La modernité et l'accélération du rythme des transformations au début des années 80 ont joué un grand rôle dans la production de nouvelles formes de territorialité. L'action publique, guidée par le pouvoir central qui représente le moteur de cette nouvelle dynamique, s'est appuyée sur un ensemble d'instruments de développement et d'aménagement :

- Les découpages administratifs successifs représentent un outil de maîtrise spatiale par la création de nouvelles entités territoriales. Les découpages de 1975 et 1984 ont fait augmenter le nombre des *wilayas* (départements) de deux à sept. Les nouvelles *wilayas* promues ont bénéficié de budgets conséquents pour la construction d'équipements, de programmes d'habitat et d'infrastructure routière.
- Les réformes agraires ont constitué un élément fondamental dans la modernisation de l'agriculture saharienne par l'utilisation de nouvelles techniques d'irrigation, comme le pivot qui ont permis d'agrandir les surfaces de céréales, ainsi que l'introduction de nouvelles productions destinées aux marchés national et international (Cheylan, 1990). Deux programmes ont cadré le secteur agricole au Sahara : l'accès à la propriété foncière agricole (APFA) et le plan national de développement agricole (PNDA).
- La caisse du sud destinée aux *wilayas* sahariennes est un budget public supplémentaire qui vise à combler les lacunes financières locales. Cette caisse, qui représente 2 % des bénéfices des exportations du pétrole et du gaz naturel, est une rente distribuée aux régions sahariennes pour rattraper les écarts de développement nord/sud.

La mise en œuvre de ces instruments était dynamisée par un certain nombre de dynamiques :

- *La rente pétrolière comme une seule source de subvention de l'ensemble de projet de développement.* En effet le désert algérien regroupe tous les gisements énergétiques du pays. Malgré les réserves importantes, des disparités dans la distribution de la rente sont toujours présentes entre les régions nord (Tell et Littoral) et celles du sud (Steppe et Sahara). Cette forme d'inégalité spatiale alimente de temps à autres des situations de mécontentement de la population de quelques régions du sud. Les manifestations de jeunes chômeurs

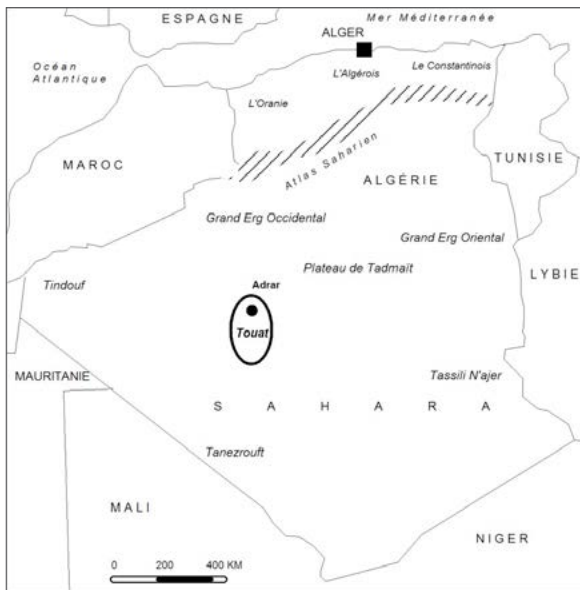
dans la *wilaya* d'Ouargla ces cinq dernières années contre la politique de recrutement dans les compagnies pétrolières, ou la résistance de la population d'In Salah en 2014 en lien avec l'exploitation du gaz de schiste, sont des exemples édifiants à cet égard.

– *La discours politique socialiste qui considère l'État comme seul acteur de développement et distributeur de richesse.* L'investissement public vise à réduire les inégalités sociales héritées du passé et inscrit les actions de l'État dans une logique d'équité territoriale. Ainsi, l'accès aux postes de pouvoirs locaux et régionaux est ouvert à toutes les catégories sociales et l'exploitation des ressources naturelles se fait sous l'égide d'acteurs institutionnels. Le poids de l'intervention étatique dans le Sahara n'a pas reculé malgré l'ouverture de l'Algérie à l'économie de marché vers la fin des années 80.

– *La dimension stratégique sécuritaire liée à l'étendue du territoire saharien* oblige l'État à fournir plus d'effort dans la diffusion du développement afin de maintenir les populations sur place pour mieux contrôler les frontières avec le Mali, le Niger et la Lybie. Ainsi, la tendance de plus en plus forte des populations nomades Touareg à se sédentariser autour des grandes agglomérations sahariennes telles que Tamanrasset, Adrar, Djanet..., ne cesse de faire augmenter la demande sur l'habitat, l'eau et l'énergie, et les divers équipements. De grands projets, coûteux et jugés à faible rentabilité économique, ont été réalisés comme le transfert d'eau In Salah-Tamanrasset (700 kilomètres) sur nappe fossile ou le barrage sous-terrain de Timyaouine sur la frontière avec le Mali (plus de deux millions de dollars pour n'alimenter que 2 000 habitants).

– Ces interventions ont conduit à de profondes transformations : quelles sont les incidences de cette politique territoriale sur l'espace et la société ? Et les défis de développement futur ?

Carte 1. Localisation géographique de la région du Touat dans le Sahara algérien



## **2. ANALYSE DES INCIDENCES DU DÉVELOPPEMENT SUR L'ESPACE ET LA SOCIÉTÉ**

Pour mieux approcher les questions posées, on a fait le choix de travailler sur trois indicateurs : la répartition spatiale des équipements ; l'accès à la ressource en eau ; la réaction de la société locale envers les interventions publiques. Le terrain d'observation a été la région du grand Touat. Le Touat est une région identitaire appartenant à la *wilaya* d'Adrar qui regroupe plus de 200 000 habitants et un nombre important d'oasis et d'agglomérations sahariennes. Outre sa position stratégique de contrôle des flux, des hommes et des échanges commerciaux entre les régions du nord et du sud-ouest, le Touat est considéré comme le territoire le plus dynamique de tout le Sahara algérien (Bisson, 1996).

### **Problème de localisation des projets et défaillance dans l'encadrement humain**

Sur la base d'une économie de rente et dans l'objectif de réduire les disparités nord/sud, l'État a injecté des budgets colossaux dans la réalisation de différents programmes (habitat, forages, réhabilitation du patrimoine, modernisation de l'agriculture...). Cette assistance a culminé entre le début des années 2000 et 2014, parallèlement à l'augmentation du prix du baril de pétrole (100 US\$). Cependant, les statistiques sur la diffusion des programmes dans le territoire et les observations de terrain ont révélé des défaillances liées à la faisabilité de ces projets sur le plan social, ainsi que le mauvais choix de localisation de certains projets.

Dans ce cadre et en travaillant sur l'indicateur des équipements éducatifs et sanitaires nous avons constaté, contrairement à une hypothèse de départ, qu'il existe un surplus d'équipements par rapport à la population à qui l'aménagement était destiné. À titre d'exemple, un nombre important d'écoles primaires est toujours fermé faute d'enseignants ou parfois mêmes d'élèves. Par ailleurs des établissements sanitaires fonctionnent avec un taux inférieur à leur capacité réelle vu l'absence de médecins spécialistes. Malgré l'important effort d'aménagement, une large tranche de la population est souvent dans l'obligation de parcourir de longues distances, qui peuvent dépasser les 400 kilomètres (Reggane-Adrar), pour bénéficier d'une assistance médicale jugée parfois banale.

Par ailleurs, une mauvaise gestion des conflits locaux peut influencer le choix de localisation de certains équipements. Ainsi, par exemple, un désaccord sur la localisation d'un établissement d'enseignement moyen (CEM) entre les localités de Tittaf et de Guimraouine, dans la commune de Founoughile, a poussé les autorités gestionnaires à situer le projet au milieu des deux agglomérations en obligeant les enfants scolarisés à parcourir plus de cinq kilomètres par jour, de part et d'autre.

### **Concurrence et surexploitation des ressources en eau**

Si les enjeux fonciers dans un contexte de disponibilité de la terre n'ont qu'un faible poids, même en milieu urbain, la question de l'eau est primordiale dans le désert algérien. L'accès à l'eau est ainsi sujet de compétition entre acteurs et groupes d'intérêt (Otmane, 2010). L'usage de l'eau se fait depuis longtemps par le biais de *foggara* (sortes de galeries souterraines qui drainent l'eau du toit des zones aquifères vers les palmeraies). Le développement technologique et l'usage de la pompe pour des besoins urbains et agricoles croissants ont causé la diminution du niveau piézométrique de la nappe souterraine (Khadraoui, 2010) mais aussi l'émergence de conflits d'usage. Des rapports de force ont été identifiés et analysés qui montrent une fragilité extrême des écosystèmes oasiens.

Nous avons identifié dans ce cadre plusieurs formes de rapport : négociation, résistance, affrontement, arrangement et laisser-faire.

Les associations de *foggaras* négocient souvent pour la protection et/ou la réhabilitation de *foggaras* encore utilisées, souhaitant augmenter leur débit. Elles accusent l'administration d'avoir causé le recul des débits par des forages, en particulier dans les années 80, dans le champ de captage des *foggaras*. En réponse à cette pression, les autorités gestionnaires de la ressource en eau procèdent par l'offre d'aides dans le cadre d'un plan de réhabilitation, sur fonds public. Si cette entente fonctionne bien pour certaines (notamment celle d'Inzeghmir), elle est mal perçue dans d'autres localités oasiennes. Ainsi, dans le cas de la *foggara* d'Ababou, l'association refuse l'intervention d'entreprises qui utilisent des engins et parfois des canalisations en plastique au lieu des *seguias* en terre ; elle souhaite plutôt percevoir la subvention directement et faire participer ses membres aux travaux de réhabilitation, car ils ont une bonne connaissance des problèmes de la *foggara*.

L'échec de la négociation conduit souvent à des situations de conflit. Dans le Touat, nous avons décrypté plusieurs types d'affrontement. Une tension sous-jacente oppose la population d'origine esclave à la population qui se considère comme noble, propriétaire des *foggaras*. Les nouvelles générations refusent d'acheter l'eau chez ces propriétaires et préfère pour l'irrigation de leur jardin se brancher illégalement sur le réseau public d'alimentation en eau potable, ou creuser des puits sans autorisation préalable. Cette catégorie sociale perçoit négativement la *foggara* et opte pour l'investissement dans les nouveaux périmètres irrigués offerts par l'État dans le cadre du programme APFA. Face à ces conflits, l'administration laisse faire quand elle n'arrive pas à contrôler la mobilisation illicite de l'eau. Cette stratégie vise à préserver une paix sociale et éviter toute confrontation, malgré son impact négatif sur les réserves en eau et le budget public.

### **Faible adhésion du niveau local dans la prise de décision**

La faible participation des instances locales dans la prise de décision représente un élément crucial dans la problématique du développement en Algérie (Côte, 2002). Cette problématique devient plus complexe dans les régions du sud quand il s'agit d'implanter de grandes installations pétrolières. Le besoin croissant en devises pour alimenter les caisses de l'État et financer les programmes engagés pousse le ministère de l'Énergie, en partenariat avec des multinationales, à augmenter le rythme de l'exploration énergétique et réfléchir même à l'exploitation de nouvelles ressources fossiles comme le gaz de schiste. Cependant, le fait de ne pouvoir ni participer directement aux projets ni accéder aux postes de travail des plates-formes gazières et pétrolières, gérées comme des enclaves, nourrit souvent un sentiment de mise à l'écart chez la population locale. Cette situation conduit de temps à autres à des situations d'explosion sociale. À titre d'exemple, d'importantes manifestations dans la ville d'In Salah ont été déclenchées suite à la décision du gouvernement de mener des essais d'extraction de gaz de schiste dans la région. Des risques de contamination de la nappe albienne ont été pointés du doigt par les pouvoirs locaux et des demandes pour une meilleure prise en charge de la population de cette région du sud ont été exprimées lors des différentes marches et *sittings* organisés par de jeunes citoyens. Ce mouvement social a secoué l'opinion publique en Algérie et mis en exergue le souhait de la société des régions du sud d'une vie meilleure au même titre que les régions du nord. Des négociations entre représentants du pouvoir central



et les leaders du mouvement social ont abouti au report momentané des explorations de gaz de schiste, la promotion d'In Salah au rang de *wilaya* déléguée dans le cadre du nouveau découpage administratif et enfin la construction d'équipements sanitaires structurants pour éviter de trop longs déplacements aux malades de la région.

## CONCLUSION

Les régions du sud de l'Algérie passent par une phase de transformations importantes. L'action publique menée par l'État depuis quelques décennies a conduit à l'amélioration des conditions de vie de la population, le désenclavement et l'urbanisation de grandes régions oasiennes, ainsi que la réduction des disparités nord/sud. Ces aspects positifs des transformations cachent cependant des dysfonctionnements qui entravent le développement durable et intégré des régions du sud. Une meilleure prise en charge de la question environnementale et de l'équité territoriale est plus que jamais urgente pour l'intégration des régions sahariennes.

## RÉFÉRENCES

- Bisson J., 1996, « Paysanneries du Sahara maghrébin : dynamiques locales et politiques de développement », in Fontaine J. (dir.), *Sociétés sahariennes, entre mythes et développement*, Tours-Besançon, Cahiers d'URBAMA, 63-80.
- Cheyran J.P., 1990, « Les oasis sahariennes à *foggara* : mutations sociales sous fortes contraintes écologiques », *M@ppemonde*, n° 4, pp. 44-48.
- Côte M., 2002, « De l'oasis aux zones de mise en valeur, l'étonnant renouveau de l'agriculture algérienne », *Revue Méditerranée*, 99(3-4), pp. 5-14.
- Khadraoui A., 2010, *Eau et impact environnemental dans le Sahara algérien*, Alger, Office des publications universitaires.
- Kassah K., 2000, « Oasis et aménagement en zones arides. Enjeux, défis et stratégies », *Actes du colloque Gestion des ressources naturelles et développement durable des systèmes oasiens*, Nefzaoua, Tunisie, 25-27 février 2009.
- Otmane T., 2010, *Mise en valeur agricole et dynamiques rurales dans le Touat, le Gourara et le Tidikelt (Sahara algérien)*, thèse de doctorat en géographie, Université d'Oran–Université de Franche-Comté.
- Marouf N., 2010, *L'eau, la terre, les hommes. Passé et présent des oasis occidentales (Algérie)*, Paris, éd. Balzac.

## L'AUTEUR

**Tarik Ghodbani**  
Université d'Oran 2, Algérie  
ghodbani\_tarik@yahoo.fr

# Territoire, territorialité et territorialisation des événements médiatiques

## AUTEUR-E-S

Claude GRASLAND, Robin LAMARCHE-PERRIN, Marion LE TEXIER, Hugues PECOUT, Sophie de RUFFRAY, Angelika STUDENY, Jean-Marc VINCENT

## RÉSUMÉ

Les événements médiatiques constituent un objet de recherche empirique, méthodologique et théorique d'un grand intérêt pour la création d'une science des territoires. Cette communication propose trois variations de complexité croissante autour de l'application possible des notions de « territoire », « territorialité » et « territorialisation » à la description des événements médiatiques. Chacune de ces variations est illustrée par des résultats de recherche récents du projet ANR Géomédia, sur la base d'un corpus de flux RSS internationaux de journaux de langues française, anglaise et espagnole localisés dans différents pays du monde.

## MOTS CLÉS

Média, événement, territoire, territorialité, territorialisation, analyse spatio-temporelle

## ABSTRACT

Media events are an area of major concern for the science of territory, with a combination of empirical, methodological and theoretical fields of research. This paper presents three variations of increasing complexity around the questions of the application of the concepts of "territory", "territoriality" and "territorialisation" to the description of media events. Each variation is illustrated by recent results from the research project ANR Geomedia on a corpus of international RSS flows produced by newspapers of French, English and Spanish language located in various countries of the world.

## KEYWORDS

Media, Event, Territory, Territoriality, Territorialisation, Space-time analysis

## INTRODUCTION : MÉDIAS, ÉVÉNEMENTS ET TERRITOIRES

En jouant sur le caractère imprécis des mots « média » et « territoire », on peut prendre le risque d'avancer la proposition suivante : le territoire est la résultante temporelle d'un processus de médiatisation de l'espace par la société. Nous entendons par là qu'un territoire est une singularité spatio-temporelle produite par une succession d'événements affectant une société et se déroulant dans un même lieu au cours d'une certaine période de temps. Les événements opèrent une fonction de bornage géographique et historique du territoire dès lors qu'ils sont mis en récit, diffusés et mémorisés à l'aide d'un système idéologique ou culturel que nous considérons – en jouant sur le flou de la notion – comme une forme de médiation, de médiatisation.

Ainsi le territoire de la « Gaule » apparaît rétrospectivement borné dans l'espace et dans le temps par des événements symboliques tels que la bataille de Gergovie ou la chute d'Alésia. Mais sans la médiation du récit du vainqueur (*La Guerre des Gaules*, de César), il n'est pas certain que le territoire de la « Gaule » aurait existé dans la forme que

nous lui connaissons. La défaite romaine de la forêt de Teutobourg et les expéditions de Germanicus auraient peut-être constitué la fin du cycle ouvert par la bataille de Gergovie et la Gaule se serait étendue à la fois dans le temps (jusque sous Auguste) et dans l'espace (jusqu'au limes rhénan).

L'exemple de la médiatisation de l'événement constitué par la bataille d'Alésia permet de préciser trois optiques d'analyse différente que l'on désignera par les termes « territoire », « territorialité » et « territorialisation ».

– L'identification du *territoire d'un événement médiatique* pourrait consister tout d'abord à appairer une portion précise de l'espace-temps avec le récit médiatisé d'un événement. Il s'agit d'une enquête historique classique, consistant à retrouver des faits (où et quand eut lieu la bataille d'Alésia) à partir de la médiatisation, point nécessairement réaliste ou sincère, qui en a été faite.

– L'analyse de la *territorialité d'un événement médiatique* s'apparenterait plutôt à une histoire comparative, voire une histoire critique de type *post-colonial studies*. Sachant que le récit dominant n'est pas forcément exact ou sincère (*La Guerre des Gaules* est une œuvre de propagande), on va chercher à la confronter à d'autres médiatisations alternatives produites par des groupes minoritaires ou des observateurs désintéressés. La territorialité d'un événement sera alors la structure de l'univers des discours qui ont été tenus à son sujet par les contemporains. La négation de l'événement est évidemment en elle-même une modalité de territorialisation (*Alésia ? Connais pas Alésia !*).

– L'étude du processus de *territorialisation d'un événement médiatique* correspond enfin à une perspective historiographique qui met en regard les récits successifs de l'événement à la fois dans l'espace et dans le temps. Elle considère que le récit d'un événement est lui-même soumis à une histoire comportant des hybridations, des métissages et éventuellement des retournements. La réinterprétation de la défaite d'Alésia par les artistes français du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle en fournit un bel exemple.

Figure 1. Variations territoriales de la médiatisation d'un événement

Vercingétorix jette ses armes aux pieds de César  
(Peinture de Lionel Royer, 1899)

Astérix & Obélix - Le Bouclier arverne  
(Goscinny & Uderzo, 1968)



Peut-on transposer ces concepts de territoire, territorialité et territorialisation des événements médiatiques se déroulant non pas sur des échelles de temps historique, mais sur des périodes beaucoup plus courtes, de l'ordre de la semaine, du mois ou de l'année ? C'est ce que nous proposons de démontrer en nous appuyant sur trois exemples de résultats obtenus dans le cadre de l'ANR Géomédia. Nous examinerons successivement les problèmes de territoire à partir des problèmes d'appariement de données sismiques

et de données médiatiques ; puis celui de la territorialité à partir de l'étude des variations spatiales et temporelles des agendas géomédiatiques de différents flux d'actualité internationale ; et enfin celui de territorialisation à travers l'exemple de la construction spatiale et temporelle de la couverture médiatique de l'épidémie d'Ebola d'Afrique de l'Ouest en 2014.

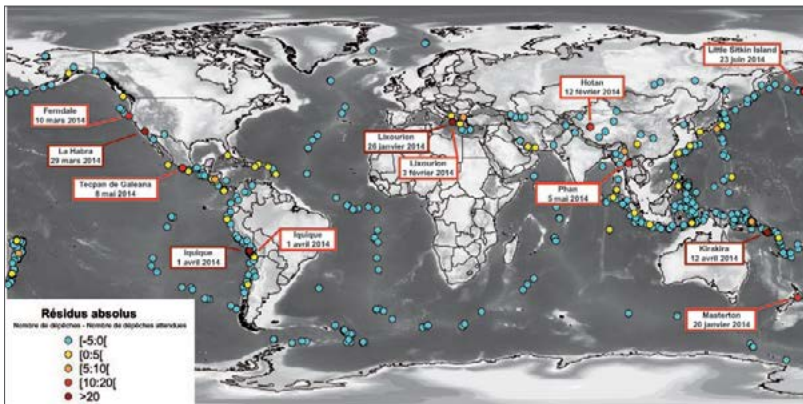
### **1. LE TERRITOIRE D'UN ÉVÉNEMENT : APPARIEMENT DE DONNÉES SISMQUES ET DE DONNÉES MÉDIATIQUES**

La comparaison de l'intensité d'un événement sismique à sa réponse médiatique n'est pas une chose aisée, leurs limites spatio-temporelles étant difficiles à saisir. Si la localisation des séismes est régulièrement présentée de façon ponctuelle, par la caractérisation de son hypocentre ou de son épicentre, l'espace sur lequel s'opère le séisme est plus étendu, les ondes se propageant en différentes directions de la source sismique vers la surface terrestre. D'autre part, les séismes ne correspondent que très rarement à des événements isolés dans le temps, mais se succèdent en un endroit donné sur une période de temps pouvant aller d'une heure à plusieurs mois. La notion d'essaim sismique est utilisée afin de rendre compte de cette dépendance temporelle. La granularité spatio-temporelle des séismes est donc beaucoup plus complexe que celle diffusée par les agences de surveillance et reprise par la presse : localisation du foyer sismique (latitude, longitude et profondeur) et du moment de la rupture, pouvant être donné à la milliseconde près.

De nombreuses confusions peuvent avoir lieu lors de l'identification des séismes mentionnés dans la presse (Le Texier *et al.*, 2016). Pour illustrer ce point, prenons l'exemple d'un séisme dont l'épicentre se trouverait dans les eaux territoriales grecques, mais qui aurait causé d'importants dégâts uniquement en Turquie et non pas dans le territoire hellénique. Imaginons en outre que celui-ci se soit produit un peu avant minuit, heure moyenne de Greenwich, et que cet événement ait été succédé de plusieurs répliques. Comment savoir si l'article du journal *Le Monde* daté du jour suivant et titrant « Plusieurs maisons détruites à Izmir à la suite d'un tremblement de terre » fait bien référence à cet événement principal sans avoir recours à la lecture de l'article et à une analyse de l'activité sismique de la région ? Comment définir la fenêtre spatio-temporelle dans laquelle effectuer cette recherche ?

Dans leur article, M. Le Texier *et al.* (2016) montrent que dans plus de 90 % des cas, les journaux de presse en ligne mentionnent le nom du pays où se situe l'épicentre du séisme dont l'article traite. L'échelle urbaine n'est identifiée que dans un tiers des cas, et celle-ci ne correspond que très rarement au nom du foyer de population le plus proche de l'épicentre fourni par les agences de surveillance du risque sismique. Le « territoire » d'un tremblement de terre médiatique est donc celui de l'État. Sa temporalité est plus variable : dans 50 % des cas, le délai entre la survenue de l'événement et sa publication ne dépasse pas les 24 heures. Mais certains séismes sont rappelés par la presse à l'occasion de leur anniversaire, ou pour illustrer la vulnérabilité d'un lieu face à ce type de catastrophes. Enfin, la difficulté de comparaison des séismes à leur corollaire médiatique tient du fait que la définition de ce qu'est un séisme important diffère selon ces deux points de vue : l'intensité géophysique d'un événement ne détermine qu'en partie sa valeur d'actualité (figure 1).

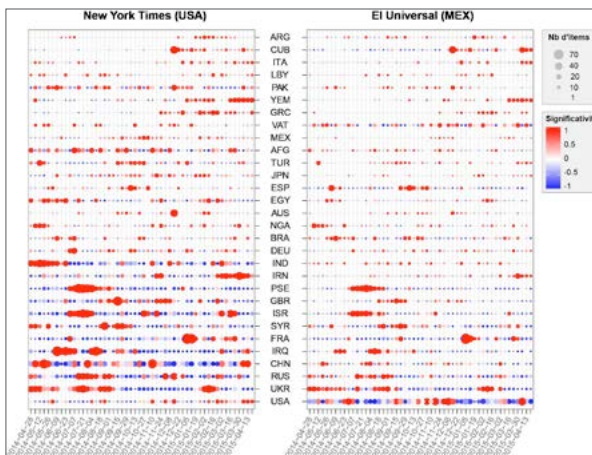
Figure 2. Sur- et sous-médiatisation des tremblements de terre survenus au cours du 1er semestre 2014 par les flux RSS internationaux des 13 journaux en ligne du corpus (Sources : USGS et Géomédia)



## 2. LA TERRITORIALITÉ DES MÉDIAS : LES VARIATIONS SPATIALES ET TEMPORELLES DE L'AGENDA GÉOMÉDIATIQUE INTERNATIONAL

Les recherches qui ont été menées dans le cadre de l'ANR Géomédia sur la médiatisation des pays dans l'actualité internationale (Severo, 2013 ; Brennetot *et al.*, 2014 ; Beauguitte et Brennetot, 2015) ont conduit à proposer un concept d'agenda géomédiatique international (Grasland *et al.*, 2016) qui est à la fois un cadre théorique permettant d'interpréter la quantité de dépêches émises par les journaux à propos des différents pays du monde et un ensemble de modèles ou de filtres permettant d'en décomposer les différentes facettes.

Figure 3. Agendas géomédiatiques de deux journaux nord-américains en 2014-2015



Parmi les questions posées à travers cette grille de lecture, l'une des plus intéressantes est de savoir dans quelle mesure il y a redondance dans la couverture médiatique de l'actualité internationale produite par deux journaux proches en termes de distance géographique, linguistique, idéologique, etc. Par exemple, le *New York Times* et *El Universal* sont deux journaux spatialement proches, mais différents sur le plan linguistique. En comparant la distribution temporelle (au niveau hebdomadaire) des citations des pays dont ils parlent d'avril 2014 à avril 2015 on peut noter que, « même si les pays dont chacun des deux journaux parle le plus ne sont pas les mêmes, on repère de très fortes similarités dans les séquences médiatiques concernant des pays qui demeurent présents dans les nouvelles internationales à l'occasion de crises. Il y a une similarité frappante notamment en ce qui concerne les périodes de focalisation sur Israël et les Territoires palestiniens, l'Ukraine et la Russie, la Syrie, l'Irak et l'Iran. La concordance des agendas médiatiques ne se limite donc pas à des événements dramatiques ponctuels comme l'attentat contre *Charlie Hebdo* en France ou le tremblement de terre du Népal » (Grasland *et al.*, 2016).

### **3. LA TERRITORIALISATION DES ÉVÉNEMENTS MÉDIATIQUES : CONSTRUCTION SPATIALE ET TEMPORELLE DE LA MÉDIATISATION DE LA CRISE EBOLA D'AFRIQUE DE L'OUEST**

Mais les analyses les plus intéressantes – et également les plus complexes – sont celles qui étudient la déformation progressive d'un événement singulier à travers les trois dimensions constituées par l'espace géographique, l'espace médiatique et le temps. Ce type d'analyse n'est possible que pour des événements ayant une épaisseur suffisante dans les trois dimensions avec, dans chacune de celles-ci, des pics multiples de concentration. L'exemple le plus intéressant sur lequel nous avons été amenés à travailler à cet égard est l'épidémie d'Ebola d'Afrique de l'Ouest en 2014 qui a servi de cas d'étude approfondi pour une analyse statistique intégrant les trois dimensions (Studený *et al.*, 2015).

Non seulement l'origine factuelle de l'épidémie peut être tracée dans l'espace et le temps, mais le moment à partir duquel elle devient un événement médiatique est également connue précisément. La médiatisation et les récits successifs d'Ebola à travers l'espace international présente ensuite des caractéristiques particulières liées à la fois à sa temporalité et à sa localisation géographique. La crise s'étale sur un peu plus qu'un an et atteint successivement non seulement les pays frontaliers mais aussi le monde occidental ce qui conduit à des pics médiatiques avec des concentrations de l'attention médiatique dans le temps et l'espace.

Fondé sur une modélisation rigoureuse (à l'aide notamment de modèles markoviens cachés), l'analyse des séries temporelles de présence de l'épidémie d'Ebola dans les flux RSS permet d'identifier des périodes temporelles cohérentes en termes de niveau d'attention médiatique (figure 4), et ainsi d'avoir un calendrier global de la médiatisation du phénomène.

À partir de ce calendrier, on peut ensuite analyser ces changements dans l'attention des médias à travers différentes zones géographiques (figure 4), montrant par exemple qu'il existe une très nette différence entre les médias africains sub-sahariens, d'une part, et les médias européens et américains, d'autre part, en ce qui concerne les périodes de fort intérêt pour l'épidémie d'Ebola (figure 5).

Figure 4. Identification des niveaux et des périodes temporelles de croissance dans l'attention médiatique pour l'épidémie d'Ebola dans un ensemble de flux RSS internationaux

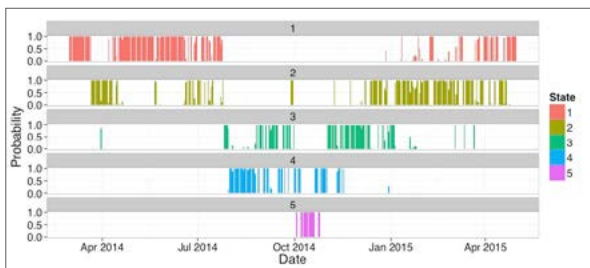
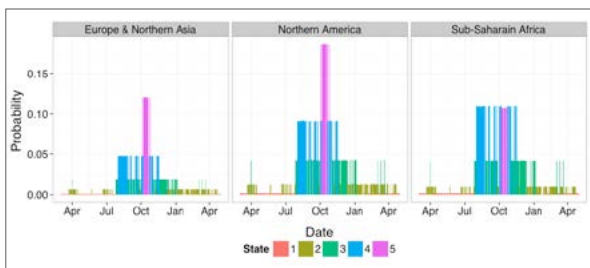


Figure 5. Comparaison des calendriers d'attention médiatique pour l'épidémie d'Ebola selon la localisation géographique des flux RSS internationaux



## CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Nous montrons dans cette communication que l'analyse empirique des flux d'actualité médiatique permet de mettre en perspectives les problématiques conceptuelles relatives aux définitions plurielles de la notion de territoire. Les difficultés d'appariement d'un fait objectif (séisme) à un lieu géographique (territoire) dans les articles de presse témoignent des difficultés d'analyse historique des territoires à partir de leur médiatisation. L'analyse des variations spatiales et temporelles de la couverture des événements internationaux par différents médias rappelle la structure complexe de la territorialité par différentes représentations du monde en compétition. La construction médiatique de l'épidémie d'Ebola, à plusieurs échelles temporelles et géographiques, met enfin en perspective les problématiques de territorialisation des événements d'un point de vue historiographique par des récits parallèles et successifs.

## RÉFÉRENCES

- Beauguitte L., Brennetot A., 2015, « L'actualité internationale, un révélateur des dynamiques géopolitiques contemporaines ? », *CosPof, 6<sup>e</sup> congrès international des AFSP*, session thématique « Médias et communication : des objets de science politique ? », Genève.
- Beauguitte L., Severo M., 2014, « Les flux RSS pour les études territoriales une analyse de l'individu et de ses espaces dans les actualités internationales du *New York Times* », *Proceedings du 2<sup>e</sup> colloque international du CIST « Front et frontières des sciences du territoire »*, Paris, 27-28 mars 2014, 32-38 [[www.gis-cist.fr/portfolio/cist2014-proceedings](http://www.gis-cist.fr/portfolio/cist2014-proceedings) consulté le 01/02/2016].

Brennetot A., Giraud T., Grasland C., Lamarche-Perrin R., Mathian H., Plumejeaud C., de Ruffray S., Severo M., 2014, « Événement international, agenda médiatique et vision du monde : que peuvent nous apprendre les flux RSS des grands médias de presse internationale ? », *Proceedings du 2<sup>e</sup> colloque international du CIST « Front et frontières des sciences du territoire »*, Paris, 27-28 mars 2014, 60-70 [[www.gis-cist.fr/portfolio/cist2014-proceedings](http://www.gis-cist.fr/portfolio/cist2014-proceedings) consulté le 01/02/2016].

Beauguitte L., Severo M., Pecout H., 2014, "Do international news reflect world structure? A network approach", *1st European conference on Social Networks*, Barcelone.

Grasland C., Lamarche-Perrin R., Loveluck B., Pecout H., 2016, « L'agenda géomédiatique international : analyse de la distribution spatiale, temporelle et médiatique des flux d'actualité à travers le Monde », *L'Espace géographique* [à paraître].

Le Texier M., Deves M., Grasland C., de Chaballier J.-B., 2016, « La couverture médiatique internationale des séismes à l'ère numérique », *L'Espace géographique* [à paraître].

Severo M., 2013, "A geomedias sensor for international events ANR GEOMEDIA project", *International workshop « Big Data for Media Analysis »*, Paris, 16-17 décembre 2013.

Studyen A., Lamarche-Perrin R., Vincent J.-M., 2015, *Studying media events through spatio-temporal statistical analysis*, Research report, INRIA Grenoble-Rhône-Alpes [[hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01246239v1](http://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01246239v1)].

## LES AUTEUR-E-S

### **Claude Grasland**

CIST  
Géographie-cités  
Université Paris Diderot  
[claude.grasland@parisgeo.cnrs.fr](mailto:claude.grasland@parisgeo.cnrs.fr)

### **Robin Lamarche-Perrin**

LIP6  
Sorbonne Université, UPMC  
université Paris 6, CNRS  
[robin.lamarche-perrin@lip6.fr](mailto:robin.lamarche-perrin@lip6.fr)

### **Marion Le Texier**

IPSE  
Université du Luxembourg  
[marion.letexier@uni.lu](mailto:marion.letexier@uni.lu)

### **Hugues Pecout**

CIST  
CNRS  
[hugues.pecout@gis-cist.fr](mailto:hugues.pecout@gis-cist.fr)

### **Sophie de Ruffray**

IDEES  
Université de Rouen  
[sophie.deruffray@univ-rouen.fr](mailto:sophie.deruffray@univ-rouen.fr)

### **Angelika Studyen**

INRIA Grenoble Rhône-Alpes  
[angelika.studyen@inria.fr](mailto:angelika.studyen@inria.fr)

### **Jean-Marc Vincent**

LIG-MESCAL  
Université Grenoble Alpes  
[jean-marc.vincent@imag.fr](mailto:jean-marc.vincent@imag.fr)



## **Le choix de la proximité pour un jardin collectif face aux défis sociaux et environnementaux**

### **AUTEURE**

Laura GUÉORGUIÉVA

### **RÉSUMÉ**

Les structures d'agriculture urbaine, comme de nombreuses autres organisations d'économie sociale et solidaire, proposent des solutions innovantes pour améliorer la biodiversité et la diversité sociale dans certains espaces urbains. Dans cette communication, nous souhaitons mettre en relation ces avancées avec les dynamiques de convergence que ces structures développent dans leurs réseaux. En prenant appui sur les informations récoltées durant un travail d'observation participative dans un jardin collectif et associatif du territoire grenoblois, nous montrerons les effets et retombées de l'activité de la structure sur un plan social et environnemental. Nous mettrons particulièrement en avant les différentes formes de proximité permettant de développer ou valoriser ces effets positifs permis par l'introduction d'espaces naturels et agricoles en ville. Nous mettrons ensuite en exergue les opportunités et les risques associés à la construction de ces partenariats.

### **MOTS CLÉS**

Agriculture urbaine, économie sociale et solidaire, proximité, biodiversité, diversité sociale

### **ABSTRACT**

Urban agriculture structures, like many other organizations of the French Social and Solidarity Economy, offer innovative solutions to improve biodiversity and social diversity in some urban areas. In this paper, we want to correlate these progresses with different dynamics of convergence implemented by these structures in their developing economic networks. On the basis of data gathered during a long-term participatory observation fieldwork in a collective and associative community garden in Grenoble, we will show the correlation between the institutional and organizational proximity links that the structure develops and its social and natural impacts. Then we will highlight the opportunities and risks encountered by this kind of structure during these convergence processes.

### **KEYWORDS**

Urban agriculture, Social Economy, Proximity, Biodiversity, Social diversity

### **INTRODUCTION**

À partir d'un travail de recherche sur la proximité entre structures de l'économie sociale et solidaire (ESS), nous avons concentré notre réflexion sur des organisations d'agriculture urbaine et périurbaine au sein desquelles la thématique environnementale est très présente. Ces structures se sont développées à la fois à partir de l'héritage des jardins ouvriers en Europe et de l'influence des *community gardens* apparus dans les années 1970 aux États-Unis. Elles prennent aujourd'hui des formes très diversifiées. Il peut s'agir par exemple de jardins collectifs ou partagés, de jardins sur les toits, de jardins verticaux, d'apiculture, etc. Ces initiatives réinventent l'espace urbain en combinant des préoccupations environnementales avec des formes de sociabilité et de participation nouvelles

(Halgard et Weill, 2007). La nature réoccupe les villes et contribue à un réenchâtement symbolique d'espaces par ailleurs parfois sensibles ou touchés par la crise.

Nous avons choisi de travailler sur le territoire grenoblois et de nous concentrer sur un jardin représentatif du développement des jardins collectifs à l'échelle nationale ; l'association Brin d'Grelinette. Cette structure, dans laquelle nous avons entrepris un travail d'observation participative depuis 2013 qui se poursuit encore aujourd'hui, a été créée en 2009 et est actuellement en développement. C'est notamment à partir des relations qu'elle entretient en local que nous avons pu révéler des liens de proximité et recueillir des informations pour mettre en lumière les différentes dynamiques permettant des avancées sociales et environnementales.

Dans cette proposition de communication, nous ferons une brève analyse des effets environnementaux et sociaux que Brin d'Grelinette a sur le territoire à partir du rôle particulier qu'elle joue dans son réseau. Nous verrons comment la structure interagit avec d'autres organisations et les pouvoirs publics en développant une stratégie propre à sa position militante et à son mode de fonctionnement et comment cela aboutit à améliorer aussi bien la biodiversité que la diversité humaine. Nous allons ensuite nous intéresser au potentiel généré par cette proximité, aux freins à cette dynamique et aux risques que cela engendre pour la structure.

## **1. UNE RÉCOLTE D'AVANCÉES ENVIRONNEMENTALES MAIS ÉGALEMENT SOCIALES GRÂCE AUX RELATIONS DE PROXIMITÉ**

Nous avons choisi d'utiliser les notions de proximité géographique, organisationnelle et institutionnelle empruntées à l'économie de la proximité (Pecqueur et Zimmermann, 2004) pour analyser les effets de la convergence de différents acteurs territoriaux autour de l'association Brin d'Grelinette. Nous allons voir comment elle s'est intégrée dans un réseau de partenaires locaux lui permettant d'être un acteur important et reconnu pour la protection de l'environnement et la biodiversité. Nous verrons ensuite que ce développement a constitué une formidable aventure humaine.

La particularité et la force de Brin d'Grelinette viennent du réseau qui s'est construit autour de l'association. En effet, elle a réussi à mobiliser de très nombreuses structures de protection de l'environnement autour des valeurs véhiculées par le mode de gestion en permaculture appliqué aux deux jardins qui sont sous sa responsabilité. La permaculture, méthode holistique de conception de l'agriculture, se concentre sur les rythmes naturels et la biodiversité au sein des écosystèmes locaux. Ne pouvant assumer seule toutes les facettes de ce système, la structure a fait de l'espace qu'elle gère un lieu d'expression et de militantisme d'action pour toutes les initiatives favorisant la biodiversité, des structures les plus institutionnalisées aux collectifs les plus informels. La position d'ouverture du jardin a permis de transformer la proximité institutionnelle entre ces structures (principalement liée à des valeurs très largement partagées) en proximité organisationnelle autour de différents projets. Une des concrétisations les plus marquantes et les plus récentes de cette convergence est la participation au volet Grenoblois du grand mouvement de mobilisation face au changement climatique Alternatiba. Cela a permis à Brin d'Grelinette d'être non seulement acteur d'un grand mouvement national mais également d'être force de proposition pour les différents projets urbains. Dans tous les cas, l'association a permis l'apparition de grandes avancées collectives qu'elle entretient, notamment en

essaimant son expérience lors de la création d'autres jardins dans l'agglomération. Nous pouvons donc dire que la structure est une force militante locale importante dans les luttes pour la protection de l'environnement et la biodiversité.

Si les pouvoirs publics la reconnaissent comme telle, notamment grâce au front commun qu'elle forme avec des structures bénéficiant d'une forte reconnaissance institutionnelle comme l'association nationale Terre en Villes ou la Maison de la nature et de l'environnement de l'Isère, ils valorisent également son action concrète d'éducation populaire et de sensibilisation. Bien que la structure puisse avoir un impact direct sur la biodiversité (mise en place de corridors écologiques ou d'actions de protection des insectes pollinisateurs), celui-ci est difficile à évaluer et c'est surtout le volet éducatif qui est valorisé par les pouvoirs publics locaux. Les politiques de la ville et de l'agglomération se tournent de plus en plus vers ce genre de structure flexible et proche du terrain, pour mener des actions de sensibilisation ou fournir une expertise sur des questions environnementales, comme celle du compostage par exemple. Au niveau de l'agglomération, les projets de Brin d'Grelinette sont activement soutenus par la ville et l'agglomération ; la coopération entre le secteur public et l'association passe principalement par la proximité géographique d'établissements publics comme les maisons des habitants, les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les régies de quartiers. Le lien avec ce type d'équipements locaux nous aiguille sur le fait que si les pouvoirs publics reconnaissent les bienfaits du jardin collectif et de son réseau sur le plan environnemental, son impact social semble encore plus valorisé.

En effet, l'implication des pouvoirs publics dans les projets d'agriculture urbaine est historiquement très motivée par l'influence positive qu'ils peuvent avoir dans certaines zones ou quartiers sensibles. Brin d'Grelinette en est un bon exemple puisque le jardin principal se trouve dans le quartier de Teisseire, classé zone de redynamisation Urbaine. Cependant, il existe plusieurs dynamiques dans les jardins à vocation sociale. Par exemple, certains types de structures, comme celles appartenant au mouvement des Jardins de Cocagne, font de la réinsertion leur objectif direct et leur activité principale. Dans ce cas, les pouvoirs publics soutiennent l'activité par des subventions (chantiers d'insertion) et des partenariats (entretien des espaces verts publics). Dans le cas de Brin d'Grelinette, le travail social est plus subtil mais peut-être encore plus fructueux, justement parce que l'objectif premier est de créer de la convivialité et une vie sociale autour des activités du jardin plutôt que de se positionner ouvertement sur le créneau de la réinsertion. Bien que le jardin accueille beaucoup de personnes en difficulté (problèmes de handicap, d'addiction, accueil de sans domicile et même de sans-papiers), la solidarité s'est construite par le bas et les animateurs salariés de la structure rejettent clairement l'idée d'être assimilés à des éducateurs spécialisés.

Les progrès observables sont davantage centrés sur la justice et la dignité humaine que sur l'amélioration directe du niveau de vie, bien que la question alimentaire soit centrale et que la solidarité construite entre adhérents puisse avoir des répercussions sur leur situation économique. La justice est réalisée par le droit d'accès pour tous à un lieu agréable au milieu de quartiers peu plaisants, où ils seront accueillis avec bienveillance. Pour les plus démunis, c'est la possibilité de se réapproprier l'espace et faire des activités structurantes personnellement ou professionnellement. De nombreux bénévoles se sont orientés vers des formations en agronomie et ont fait valoir leur expérience au jardin. Les

éducateurs travaillent sans relâche pour construire un lien de confiance avec les militants et les bénévoles, dans ce que Nicolle (2009) décrit comme « une posture qui consiste à considérer que, quel que soit le passé d'une personne, elle doit rester aux yeux de tous une personne digne de considération ». Ce même auteur souligne que cela permet d'intégrer et de donner un sens à l'action de ce que « Robert Castel appelle, dans *Les métamorphoses de la question sociale, les inutiles au monde* » (*op. cit.*). Il résulte de tous ces efforts une forte diversité sociale et intergénérationnelle, saluée et récompensée par les pouvoirs publics locaux.

Cependant, la coopération avec le monde politique local est souvent perçue avec méfiance aussi bien par l'équipe salariée que par les adhérents. L'expérience de nombreux adhérents leur fait percevoir les aides publiques comme de l'assistanat, voire des stratégies d'appropriation ou d'instrumentalisation de l'activité de la structure. Même si elle reste très dépendante des subventions pour son fonctionnement (56 % de son budget en 2014), celle-ci ne veut pas devenir sous-traitante des politiques sociales locales. Elle n'en a d'ailleurs pas les moyens humains et matériels (petite équipe, en grande partie bénévole). La structure vit donc une très forte tension entre institutionnalisation et militantisme, ce qui nous amène à interroger les dynamiques de partenariat vers lesquels elle pourrait se diriger afin de conserver un fonctionnement *ad hoc* (Mintzberg, 1982) tout en pérennisant son existence. Nous allons maintenant voir que des opportunités de regroupement permettant de préserver les valeurs et les mécanismes spécifiques à l'ESS apparaissent.

## **2. UNE CONVERGENCE ACCRUE POUR UN DÉVELOPPEMENT RESPECTUEUX DE L'HUMAIN ET DE L'ENVIRONNEMENT : OPPORTUNITÉS ET RISQUES**

Avec la création de pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), entérinés par la loi sur l'ESS de 2014 et comparables aux pôles de compétitivité classiques analysés par l'économie de la proximité, l'ESS est aujourd'hui un secteur qui se structure et coopère avec les acteurs publics et privés. Mais de nombreuses organisations sont exclues de ce type de convergence en raison de la tension entre institutionnalisation et militantisme qu'elle implique et que nous avons évoquée précédemment.

Des solutions sont pourtant en train de se former. Sur Grenoble, le mouvement Alternatiba pourrait donner naissance à plusieurs projets qui constitueraient des avancées sociales et environnementales, comme la création d'une monnaie locale. Plusieurs membres du conseil d'administration de Brin d'Grélinette sont très activement impliqués dans cette initiative et pourraient amener la structure à en être un membre influent et avoir ainsi encore plus d'impact sur la construction territoriale. Ses qualités fédératrices sont nombreuses : être un lieu symbolique, beau et qui suscite « l'envie » (Nicolle, 2009), avoir une « porosité importante entre intérieur et extérieur » (Baudry *et al.*, 2014) qui lui permet de saisir les opportunités de coopération, être exemplaire sur la question mobilisatrice de l'alimentaire et avoir la capacité de créer de la convivialité autour de cette question. Sa position dans les réseaux lui permet également de faire de la médiation entre pouvoirs publics et petites structures alternatives. Cependant, ce potentiel ne pourra se réaliser que si des conventions communes efficaces et spécifiques à l'ESS émergent de la proximité et abaissent les méfiances des militants quant à une possible institutionnalisation. Une monnaie sociale locale pourrait être le début d'une telle dynamique car elle pourrait permettre des échanges non marchands entre structures et de valoriser le travail bénévole. Elle permettrait aux structures « de faire système » et de construire plus de

projets écologiques, sociaux et solidaires. Mais cette avancée institutionnelle constitue un défi important.

Car la base militante, même si elle est une force aujourd'hui, est une ressource très volatile. Le travail des animateurs pour la construire et la maintenir est très chronophage, autant que la gestion des relations de proximité. Le départ de la structure de certains « adhérents clés » pourrait signifier le repli ou l'abandon de tout projet de construction d'un réseau d'envergure. De plus, la vie du jardin étant le centre des préoccupations, puisque le militantisme de la structure est un militantisme d'action, une perturbation dans celui-ci peut rapidement ébranler toute l'organisation. Ce fut notamment le cas lors d'une série de vols courant 2015 qui ont révélé la fragilité de l'implantation géographique de la structure, qui accueille beaucoup d'adhérents de l'agglomération mais peu du quartier sensible dans lequel elle est, et effrayé beaucoup de bénévoles ce qui, sans le travail des animateurs, aurait fait décliner la participation. Face aux problématiques quotidiennes, et surtout avec l'impératif de maintenir la qualité du militantisme environnemental et de l'accueil de populations fragiles, il est plus facile de se concentrer sur ses habitudes que d'entreprendre les ajustements qu'une convergence exige.

## CONCLUSION

Nous avons vu que la force de Brin d'Grelinette est d'avoir su mobiliser différentes formes de proximité pour construire un réseau éclectique de structures de l'ESS et d'acteurs publics, proposer des progrès sociaux et environnementaux et véhiculer un discours militant. Cette réussite en termes d'intégration locale lui permet aujourd'hui de jouer un rôle moteur dans la mise en place de formes de convergence centrées sur des objectifs de développements alternatifs. Cependant, la coopération est très coûteuse en temps et en ressources et les structures comme Brin d'Grelinette prennent le risque de perdre leur base militante dans le processus. C'est pourquoi il est particulièrement important que les réseaux de l'ESS développent des outils et des conventions de coopération qui leurs sont propres.

## RÉFÉRENCES

- Baudry S., Scapino J., Aubry C., Rémy E., 2014, « L'espace public à l'épreuve des jardins collectifs à New York et Paris », *Géocarrefour* [[geocarrefour.revues.org/9388](http://geocarrefour.revues.org/9388) consulté le 28/01/2016].
- Halgand N., Weill J., 2007, *Du jardin ouvrier au jardin partagé, un rôle social et environnemental*, Bibliothèque numérique de l'INP, n° 4 [[www.inp.fr/content/download/4134/26026/file/Jardins%20ouvriers%202009.pdf](http://www.inp.fr/content/download/4134/26026/file/Jardins%20ouvriers%202009.pdf) consulté le 28/01/2016].
- Mintzberg H., 1982, *Structure et dynamique de l'organisation*, Paris, éd. d'Organisation.
- Nicolle B., 2009, « Le jardin, terreau pour l'humain. Jardin raisonnable et raisonné », *Le sociographe*, n° 29, pp. 19-25.
- Pecqueur B., Zimmermann J.-B. (dir.), 2004, *Économie de proximités*, Paris, Hermès, Lavoisier.

## L'AUTEURE

Laura Guéorguieva

PACTE

UPMF

[lauragueorguieva@gmail.com](mailto:lauragueorguieva@gmail.com)

# Territoire et frontières. Les territorialités multiples des employés d'une entreprise automobile frontalière

## AUTEUR-E-S

Grégory HAMEZ, Sabine EHRHART, Claudia POLZIN-HAUMANN, Christina REISSNER, Jean-Yves TREPOS

## RÉSUMÉ

La communication porte sur la territorialité des employés d'une entreprise automobile frontalière : *smart* à Hambach (Moselle, France). Succursale du groupe allemand *Daimler AG*, dirigée par un Allemand, l'entreprise est un lieu original de coexistence entre langues et nationalités. Pour révéler les attitudes et représentations concernant les territoires, une méthodologie interdisciplinaire fondée sur des entretiens semi-directifs et des cartes mentales a été mise en place. Les résultats montrent différentes significations de la territorialité, où les frontières nationales sont rarement exprimées en tant que telles tout en jouant un rôle structurant dans les représentations. Trois types de représentations sont mis en évidence, suivant qu'elles sont exprimées par des individus ancrés dans l'espace régional, par des individus expatriés, ou bien par des individus en situation d'incertitude quant aux repères spatiaux identitaires.

## MOTS CLÉS

Frontière, territoire, carte mentale, interdisciplinarité, France, Allemagne

## ABSTRACT

The paper deals with the territoriality expressed by the employees of a border plant in the automotive industry: *smart* in Hambach (Moselle, France). As a branch of the German group *Daimler AG*, led by a German director, the plant is an original place where distinct languages and nationalities coexist. In order to highlight the employees' attitudes and representations on the territory, an interdisciplinary methodology has been set up, which is based on semi-structured interviews and mental maps. The results show different meanings for territoriality, where national borders are rarely directly expressed, although they play a structuring role in people's representations. Three main types of representation emerge, whether they come from persons having their roots in the region, from persons with an expatriate profile, or from persons presenting some uncertainty as regards identity spatial markers.

## KEYWORDS

Border, Territory, Mental map, Interdisciplinarity, France, Germany

## INTRODUCTION

Dans un contexte de mondialisation et de mobilité croissante, avec un développement des interconnexions réelles et virtuelles, la conception classique du territoire évolue. Les territoires deviendraient multisitués (Giraut, 2013) ; leurs frontières évoluent, en devenant mobiles (Amilhat-Szary, 2015). Cette communication contribue à ce débat en abordant la territorialité exprimée par les salariés d'une grande entreprise frontalière.

Il s'agit de l'usine *smart* à Hambach (Moselle), située à moins de 10 kilomètres de la frontière allemande. L'entreprise est une succursale du groupe allemand *Daimler AG*. Elle est dirigée par un Allemand, une partie de l'encadrement est allemand (en tout 5 % des salariés) et le reste des salariés est essentiellement français. Les salariés sont donc fréquemment en contact avec la langue allemande. En outre, l'usine est située dans une zone traditionnellement dialectophone. Le territoire dans lequel les salariés se sentent appartenir peut donc comporter des éléments d'ordre linguistique, en termes d'espace de bilinguisme.

Dans la mesure où les salariés sont confrontés quotidiennement à la réalité des contacts interculturels et interlinguistiques, voire aux déplacements physiques dans le pays voisin puisque la maison mère se trouve en Allemagne, leur ancrage territorial s'en trouve-t-il modifié ? Développent-ils une identité partagée, avec des référents territoriaux situés de part et d'autre de la frontière franco-allemande ?

Pour répondre à cette question, l'équipe du GRETI<sup>1</sup> a mis en place une méthodologie interdisciplinaire qui permet de répondre à des questionnements d'ordre linguistique, sociologique, géographique et du management. La question de recherche sera d'abord présentée, puis la méthodologie et enfin les premiers résultats.

## 1. QUESTION DE RECHERCHE

La question de recherche se situe dans le domaine des border studies. Plusieurs ouvrages de référence dans ce domaine ont souligné d'une part, le besoin d'études interdisciplinaires pour prendre en compte toute la complexité des frontières, car les frontières exercent leurs effets dans différentes dimensions et ne sauraient être correctement analysées par une seule discipline scientifique ; d'autre part, le cloisonnement disciplinaire qui reste la règle (Wastl-Walter, 2011 ; Wilson et Donnan, 2012). Notre contribution s'inscrit dans ce contexte.

Épistémologiquement, l'enjeu est de proposer un protocole de recherche qui ait du sens de façon transversale à des disciplines scientifiques aussi diverses que la géographie, la linguistique, les sciences de gestion et la sociologie. Il s'agit de considérer les multiples dimensions de la frontière, à la fois « objet d'étude » comme l'étudie la géographie, et « catégorie analytique » comme le fait la sociologie (Jeanpierre, 2010). En d'autres termes, la frontière est une ligne structurante en tant que limite étatique, mais les groupes sociaux et les groupes linguistiques créent également des frontières par leurs interactions. La territorialité peut être envisagée à la fois en termes d'appropriation d'un espace physique, mais aussi d'intégration à un groupe social et/ou linguistique, ce qui revient à tracer des limites qui entourent ce groupe.

Théoriquement, la question porte sur les territoires auxquels les employés de *smart* se sentent appartenir. Développent-ils une territorialité particulière ? Est-elle marquée par une double appartenance aux mondes français et allemand ? Les aptitudes linguistiques conduisent-elles à développer une territorialité particulière ? Ces questions sont vives dans le cas de *smart*, où les salariés évoluent professionnellement dans un monde de bilinguisme mais peuvent rester spatialement orientés d'un seul côté de la frontière.

---

1 Groupement de recherches transfrontalières interdisciplinaires [[www.greti.org](http://www.greti.org)].

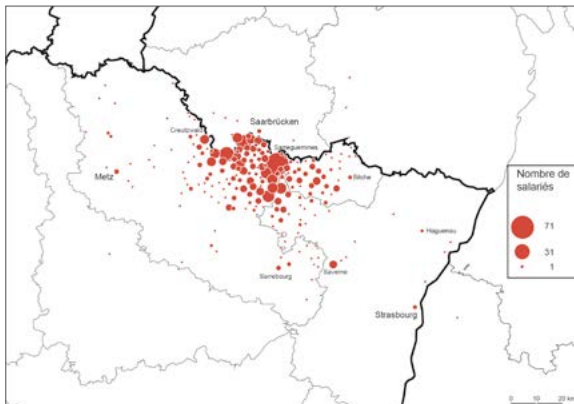
Cependant, la progression professionnelle et sociale dans l'entreprise peut nécessiter une maîtrise de l'allemand. De surcroît, la langue anglaise s'impose de plus en plus non seulement dans les services chargés de l'export, mais aussi pour les partenariats industriels avec d'autres constructeurs.

Dans ce contexte, notre questionnement sur la territorialité comprend à la fois les lieux auxquels les personnes se raccrochent, et les frontières qu'elles sont amenées à franchir (ou non) dans leur vie professionnelle.

L'enjeu scientifique se situe également en termes de compréhension des déterminants de l'identité frontalière. En effet, cette entreprise est emblématique à bien des égards de la mixité qui peut singulariser les espaces frontaliers, en termes de langues, de nationalité, de culture – même si la plupart des salariés, y compris allemands, résident en France (cf. carte 1). Les résultats devront donc être entendus comme révélateurs non pas de la territorialité ordinaire relative aux frontières, mais des formes parmi les plus abouties que peut prendre une territorialité mixte et partagée.

L'aspect novateur de la communication réside dans le parti pris interdisciplinaire. La formulation du questionnement, la mise en place de la méthodologie, la conduite des entretiens et l'analyse des résultats ont été menées de façon conjointe entre chercheurs de quatre disciplines scientifiques et de trois pays (Allemagne, France et Luxembourg).

Carte 1. Lieux de résidence des employés de *smart*, GRETI, Hamez 2014, d'après les données de l'entreprise, sur un total de 845 salariés en avril 2014, fait avec Philcarto [[philcarto.free.fr](http://philcarto.free.fr)]



## 2. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie a été mise en place par l'équipe du GRETI. Afin de garantir l'interdisciplinarité du travail, les chercheurs engagés ont construit ensemble la problématique et la méthodologie et croisent leurs regards pour l'interprétation des résultats. Pour renforcer la fiabilité et la validité de nos résultats, nous nous basons sur la triangulation (Fielding, 1986 ; Flick, 2008), que nous utilisons d'une manière multidimensionnelle, sur plusieurs niveaux de nos travaux d'analyse.



L'enquête est qualitative et a porté sur 15 salariés, sélectionnés selon qu'ils représentent différents types (au sens de l'idéal-type de Weber) en termes de niveau social dans l'entreprise, de secteur d'activité et de nationalité (tableau 1). Les entretiens ont été menés par un binôme de chercheurs comportant à chaque fois un francophone et un germanophone, et venant de deux disciplines différentes (triangulation au niveau des chercheurs).

Tableau 1. Nationalité et statut dans l'entreprise des personnes interviewées

	Ouvrier/employé	Cadre
Français	M1, M2, M6, M10	M7, M8, M11
Allemand		M9, M12, M13, M14
Autre nationalité	M4, M5, M15	M3

Les entretiens sont semi-directifs et portent de façon générale sur « la vie dans l'entreprise ». Ils abordent la question du poste de travail, de la communication au sein de l'entreprise, des contacts linguistiques et du profil des interviewés. Ils se terminent par un questionnaire permettant de retracer leur biographie linguistique (triangulation dans le domaine de la collecte des données). Les questions n'abordent pas directement le thème de la frontière, ce qui permet de mesurer si les interviewés l'évoquent directement et dans quel contexte.

Au cours des entretiens, les interviewés sont invités à dessiner une carte mentale, au sens des *sketch maps* : sur une feuille blanche, ils dessinent les lieux qui sont importants pour eux. Les consignes sont non directives, afin de laisser les interviewés représenter ce qui leur vient spontanément à l'esprit. L'idée est notamment de voir si des frontières émergent comme catégorie pertinente d'identification, et plus largement d'approcher l'ancrage territorial des salariés. Dans cette méthodologie, les cartes mentales doivent être analysées de façon croisée avec la retranscription des entretiens.

Les entretiens ont été retranscrits et analysés en fonction des questionnements émanant des différentes approches disciplinaires des membres du GRETI (triangulation de méthodologie).

### 3. PREMIERS RÉSULTATS

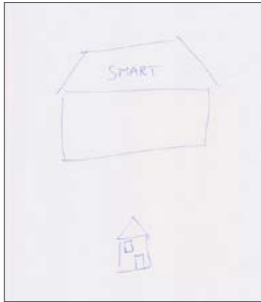
La communication porte sur l'analyse des premiers résultats concernant les différentes dimensions du territoire.

En croisant l'analyse des entretiens retranscrits et des cartes mentales, plusieurs résultats émergent :

- La frontière nationale ne ressort pas en elle-même directement comme une catégorie d'identification pour la plupart des interviewés. Mais indirectement, elle conditionne les représentations et appartenances de la plupart des salariés interrogés (usage métaphorique et symbolique de la notion de frontière).
- La territorialité des salariés interrogés peut être classée en trois grands types :
  - un premier type fondé sur un système de lieux bi-polarisé entre la résidence et le lieu de travail, avec éventuellement quelques ramifications régionales – il s'agit généralement de personnes issues de la région et qui se sentent appartenir à un ensemble de lieux bien circonscrits ;

- un deuxième type fondé sur des horizons élargis, souvent mondiaux et réticulaires (sous forme de présentation de différents pays) avec peu de ramifications locales – il s'agit souvent de profils expatriés ou immigrants, ayant déjà passé une partie de leur vie dans d'autres pays ;
- un troisième type, probablement bien plus rare, fondé sur une absence d'inscription territoriale – il s'agit de personnes ayant passé une longue partie de leur vie à la fois côté français et côté allemand, et qui développent un sentiment de perte d'appartenance à chacun des États.

Carte 2. Trois exemples de carte mentale



1<sup>er</sup> type de carte mentale : une territorialité bipolaire entre domicile et lieu de travail



2<sup>e</sup> type de carte mentale : des horizons élargis (dans l'ordre : le Mexique, la Chine, le Portugal puis la France)



3<sup>e</sup> type de carte mentale : représentation de la frontière et perte du sentiment d'appartenance étatique

#### 4. PROLONGEMENTS ET CONCLUSION

L'approche interdisciplinaire offre un nouvel éclairage sur les questions de territorialité et sur les représentations différenciées des salariés. En complément aux travaux de recherche menés par exemple en géographie économique sur l'intégration régionale de l'usine *smart* (par exemple Dörrenbächer et Schulz, 2002), ou aux travaux de sociolinguistique sur le lieu de travail (cf. Lüdi, 2010), le croisement des points de vue scientifiques débouche sur un regard renouvelé des interconnexions entre frontières linguistiques, frontières nationales et frontières sociales.

Le bilinguisme local demeure l'une des caractéristiques de l'entreprise *smart* et influence l'inscription territoriale des employés. On peut sans doute, dans une certaine mesure, parler d'une territorialité particulière qui caractérise cette entreprise. Dans la mesure où l'entreprise est confrontée à de nouveaux défis linguistiques (notamment avec l'enjeu de la langue anglaise), la question se pose du maintien de cette spécificité franco-allemande.

Enfin, les résultats amènent aussi à interroger la connexion entre les frontières comme objet d'étude et comme catégorie analytique (Jeanpierre, 2010). Les deux types de frontière se croisent au sein de *smart*, dans la mesure où les compétences linguistiques des salariés peuvent être liées à leur origine géographique, et ont une incidence sur les chances de progression dans l'entreprise. Ce champ de recherche semble prometteur pour progresser dans la compréhension des ressorts de la territorialité.

## RÉFÉRENCES

- Amlihat-Szary A.-L., 2015, *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ?*, Paris, PUF.
- Dörrenbächer P., Schulz C., 2002, "Cross-border production systems and cross-border corporate cultures ? The case of the Saar-Lorraine automotive industry", *The Erde*, 133, pp. 3-17.
- Fielding N., Fielding J., 1986, *Linking data: The Articulation of Qualitative and Quantitative Methods in Social Research*, London-Beverly Hills, CA., Sage.
- Flick U., 2008, *Triangulation. Eine Einführung. 2. Auflage*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Giraut F., 2013, « Territoire multisitué, complexité territoriale et postmodernité territoriale : des concepts opératoires pour rendre compte des territorialités contemporaines ? », *L'Espace géographique*, 42(4), pp. 293-305.
- Jeanpierre L., 2010, « Frontière », in Christin O. (dir.), *Dictionnaire des concepts nomades en sciences humaines*, Paris, Métailié, 157-169.
- Lüdi G. (dir.), 2010, *Le plurilinguisme au travail entre la philosophie de l'entreprise, les représentations des acteurs et les pratiques quotidiennes*, Basel, Institut für Französische Sprach- und Literaturwissenschaft.
- Wastl-Walter D. (dir.), 2011, *Ashgate Research Companion to Border Studies*, Farnham, Ashgate.
- Wilson Th.M., Donnan H., 2012, *A companion to border studies*, Oxford, John Wiley & Sons.

## LES AUTEUR-E-S

**Sabine Ehrhart**  
MLing-ECCS  
Université du Luxembourg  
sabine.ehrhart@uni.lu

**Grégory Hamez**  
LOTERR  
Université de Lorraine  
gregory.hamez@univ-lorraine.fr

**Claudia Polzin-Haumann**  
Romanistik  
Université de la Sarre  
polzin-haumann@mx.uni-saarland.de

**Christina Reissner**  
Romanistik  
Université de la Sarre  
c.reissner@mx.uni-saarland.de

**Jean-Yves Trépos**  
2L2S  
Université de Lorraine  
jean-yves.trepos@univ-lorraine.fr

# Le phénix maya : naissance, mort et résurrection des territoires indiens au Belize, XIX-XX<sup>es</sup> siècles

## AUTEURE

Odile HOFFMANN

## RÉSUMÉ

L'article traite des rapports politiques entre la construction nationale et l'appropriation du territoire dans un contexte colonial périphérique. On procède par une analyse diachronique des récits territoriaux élaborés dans le cas des populations indiennes mayas du Belize (anciennement Honduras britannique), par elles-mêmes et par les gouvernements successifs, autour de la figure de « réserve indienne ». Espaces assignés, les réserves au Belize ne peuvent être abordées que dans leur ambivalence fondatrice. Elles sont espaces de protection en même temps que de subordination, d'oppression aussi bien que d'émancipation. L'analyse montre que la dimension ethnique occupait une place importante comme instrument d'administration coloniale (*divide and rule*) sans pour autant être l'unique déterminant pour la gestion territoriale. C'est dans un dispositif multi-niveaux et un jeu d'interférences réciproques entre acteurs, pratiques et discours autour de l'espace que se construit le pilier territorial de l'ethnicité, ou la facette ethnique – articulée à d'autres – du lien politique fondé sur l'appartenance territoriale, et ce jusqu'à aujourd'hui avec les politiques multiculturelles.

## MOTS CLÉS

Multiculturalisme, réserves indiennes, territoire, Maya, Belize

## ABSTRACT

The article attempts to reconstruct one of the possible genealogies of political relations between nation-building and territory in a peripheral colonial context, in Latin America. We proceed by a diachronic analysis of territorial narratives developed in the case of the Maya people of Belize (formerly British Honduras), by themselves and by successive governments around the figure of "Indian reservations". As areas assigned to a specific ethnic group, the reservations in Belize can only be tackled in their founding ambivalence. They are protection areas along with subordination ones, tool of colonial oppression as well as of political emancipation. The analysis shows that the ethnic dimension was important as an instrument of colonial administration (*divide and rule*) but was not the sole determinant for territorial management. It is in a multi-level device and a set of reciprocal interferences between actors, practices and discourses about the space/territory that we can understand how does the territorial pillar of ethnicity function, from yesterday until today with multicultural policies.

## KEYWORDS

Multiculturalism, Indian reservations, Territory, Maya, Belize

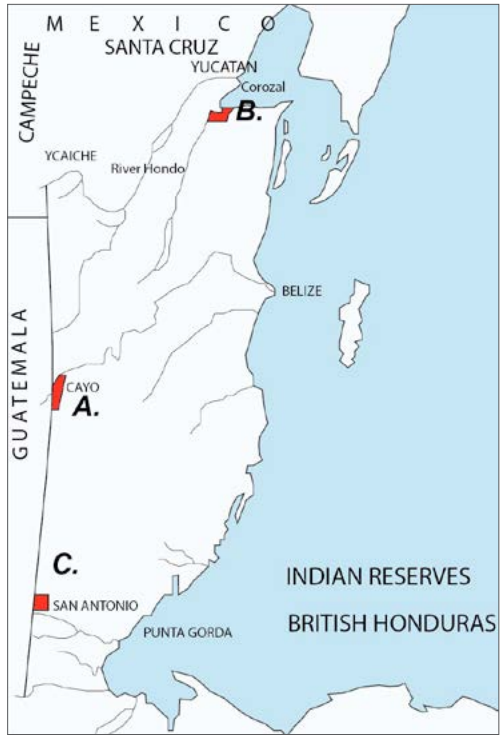
## INTRODUCTION

En héritière/successeur de celle du Honduras britannique, l'histoire du Belize débute souvent avec la cartographie de 1783, qui décrit les espaces alloués par la couronne espagnole aux sujets britanniques autorisés à y couper du bois de campeche (*logwood*). Dans

cette vision coloniale, le Belize serait une terre d'immigration dont l'existence est validée par un accord entre les empires. L'histoire omet de mettre en récit la place, et la résistance, des esclaves et celle des Amérindiens mayas. On s'intéressera à ces derniers – les populations mayas – et à la façon dont l'empire a pensé leur place dans le territoire, avant d'aborder ensuite la manière dont eux-mêmes l'ont mise en pratique et plus tard l'ont élaborée et revendiquée. La question est : dans quelle mesure ces histoires ont-elles construit des rapports spécifiques à la terre ? et donc à l'espace national ? En d'autres termes, comment se sont construits, et continuent de le faire, les rapports politiques entre Nation et appropriation du territoire ? On procédera par analyse diachronique et reconstruction des récits territoriaux dans le cas des populations mayas, suivant quatre phases :

- Fin XIX<sup>e</sup> – Une vision coloniale pragmatique de la gestion territoriale
- Les années 1930-50 – Les réserves indiennes, confusion et indétermination
- Fin XX<sup>e</sup> – La mobilisation pour les terres ancestrales, la resignification des espaces réservés
- Début XXI<sup>e</sup> – Limites et réticences au modèle foncier multiculturaliste : les nouvelles frontières.

Figure 1. Proposition de création de trois réserves indiennes à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle  
Transcription à partir de la carte comprise dans le dossier du 28 septembre 1888, Acting governor Hubert E.N. Jerningham to Lord Knutsford, CO 123-190, archives de Kew



## 1. FIN XIX<sup>e</sup> – UNE VISION COLONIALE PRAGMATIQUE DE LA GESTION TERRITORIALE

L'histoire territoriale moderne débute avec les premières lois foncières (1872). Le gouvernement colonial (britannique) reconnaît la propriété privée pour les concessions dûment enregistrées, dans la moitié nord du pays. Il se réserve la souveraineté sur l'ensemble des terres non encore appropriées à cette époque (1872), soit en gros la moitié sud du territoire colonial qui deviennent ainsi Crown Lands, plus tard National Lands. Et dès cette date, le texte législatif prévoit la création de réserves pour les populations indiennes. Seize ans plus tard en 1888, dans un courrier confidentiel accompagné d'une carte très succincte, le gouverneur du Honduras britannique propose la mise en place de trois « réserves » indiennes aux points signalés en rouge sur le plan joint et marqués A, B, C <sup>1</sup> (figure 1).

À l'ouest (position A), le gouvernement préconise la création de *communities areas* destinées à regrouper des paysans mayas installés depuis plusieurs décennies et dispersés le long de la frontière avec le Guatemala.

Au nord (position B), le document prévoit l'établissement d'une réserve conçue pour recevoir les paysans réfugiés du Yucatan et leur permettre de cultiver le maïs.

Au sud enfin (position C), autour de San Antonio, le texte propose la création de *Indian reservations* (réserves indiennes) où s'installeraient les paysans mayas qui arrivent en grand nombre à cette époque, en provenance du Guatemala voisin.

Ces trois figures de réserves n'ont pas les mêmes objectifs. Leur caractéristique commune est bien de contrôler l'accès à la terre à ceux qui sont perçus comme des « migrants », et que l'on appellerait aujourd'hui des subalternes, qui à l'époque étaient soit des paysans, soit des réfugiés ou encore, globalement, des indiens. De façon très pragmatique, les réserves visaient à « trouver une place » à des populations dépossédées qui étaient certes toutes indiennes, mais ce n'est pas là l'unique critère qui semblait guider la logique d'attribution des terres. Contrairement à ce que l'on peut reconstruire aujourd'hui, la référence au discours ethnique ou culturel n'a rien de systématique ni d'évident à cette époque. Le *divide and rule* est moins une idéologie qu'une technique de gouvernement. Pour autant, en situation coloniale, est-ce possible d'ignorer ce non-dit du pouvoir colonial ? Ne doit-on pas rechercher les connections entre les dimensions mobilisées ? Comme l'expose Barnett, « Une origine ethnique commune dans une région donnée pouvait n'être au départ qu'une circonstance extérieure à la politique (foncière), elle devint par la suite une part essentielle de son application » (Barnett, 1991:110). L'avenir des réserves indiennes le démontre en effet.

## 2. LES ANNÉES 1930-50 – LES RÉSERVES INDIENNES, CONFUSION ET INDÉTERMINATION

Établies en 1872, redessinées en 1888, les réserves indiennes semblent ne susciter que peu d'intérêt auprès des administrateurs. Les données manquent pour évaluer et retracer leurs processus de création, et l'administration coloniale elle-même peine à les maîtriser (à ce propos, voir l'excellente étude de Berkey, 1994). Dans le sud du pays – sur

<sup>1</sup> « To lay out Indian Reserves at the points coloured Red on the attached plan and marked A, B, C ».

les terres de la couronne –, une douzaine de réserves sont toutefois créées dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Les autorités locales (alcaldes, au niveau des villages) sont officiellement en charge des réserves, mais c'est bien le gouvernement colonial qui fixe le montant des loyers annuels et les règles d'accès en cas de litige. En ce sens, les réserves d'alors sont vues par les dirigeants mayas comme un dispositif de domination raciste imposé par le pouvoir pour contrôler les ressources des populations.

Pendant ces années d'indétermination juridique du statut des terres occupées par les Mayas, c'est sur un autre plan que se jouent les rapports de force entre les acteurs locaux et l'administration coloniale. Il s'agit pour le gouvernement colonial d'imposer un modèle de développement qui passe par la diffusion de techniques agricoles et de modes de production issus de la révolution verte, dans des années qui sont aussi celles de l'apprentissage de l'autonomie nationale (auto-gouvernement en 1962, indépendance en 1981). Les projets de développement se multiplient, portés par le gouvernement et financés par les institutions internationales (Toledo Small Farmers Development Project, Toledo Agricultural and Marketing Project). Dans le sud du pays, le gouvernement appuie des entreprises privées en leur délivrant des concessions pour des grandes plantations et des exploitations forestières, suscitant inévitablement des conflits fonciers avec les paysans mayas présents sur ces terres.

### **3. FIN XX<sup>e</sup> – LA MOBILISATION POUR LES TERRES ANCESTRALES, LA RESIGNIFICATION DES ESPACES RÉSERVÉS**

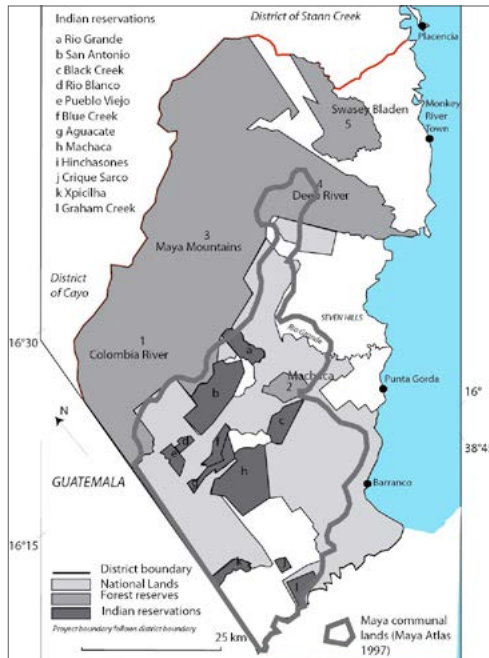
Dans le district de Toledo, la mobilisation maya s'organise dans les années 1980-90 en opposition aux concessions agricoles et forestières. Dans un retournement discursif et politique de grande ampleur, les Mayas s'appuient sur l'existence des réserves dont ils dénonçaient le caractère oppressif quelques décennies plus tôt pour revendiquer plus d'autonomie sur leurs terres. Plusieurs organisations voient le jour. Au début des années 1990, le Toledo Maya Cultural Council (TMCC) reçoit le soutien actif de l'Indian Law Resource Center (ILRC), basé aux États-Unis, une fondation spécialisée dans la défense des communautés autochtones. Il s'insère ainsi dans les réseaux transnationaux construits autour des associations et des scientifiques qui travaillent en solidarité avec les peuples dits autochtones ou natifs. C'est ainsi que les organisations élaborent pour le Belize la notion de « *Maya homeland* », soit le territoire maya ancestral ou « terres communales » (*communal land*) associées au groupe maya du district de Toledo (mopan et kek'chi) dans son ensemble. C'est là une autre innovation majeure puisque jusqu'alors les terres étaient gérées sous l'autorité de chaque village, suivant l'héritage colonial des « réserves indiennes » fragmentées évoqué plus haut. La mobilisation des années 1990 fait passer le registre d'action d'une défense des « terres de réserves de villages » à la défense d'un « territoire maya ».

Ces phénomènes trouvent leur expression cartographique dans la réalisation par le TMCC du *Maya Atlas* (TTMC, 1997). Il revendique – et cartographie – un territoire communal de 500 000 acres. Chaque planche inclut un historique de la fondation du village, quelques données démographiques, un descriptif des terres et de leurs usages et une représentation cartographique des terres du village. Une planche générale, dessinée par les habitants, en rend bien compte. On y voit des taches distinctes les unes des autres, représentant chacune les terres d'un village, comme des îles disposées sur un fond qui leur serait disjoint. Seule la couleur les unit.

Toutefois, à la fin de l'ouvrage, l'atlas propose une autre représentation. Sur l'une des cartes (figure 2), de facture techniquement classique, on reconnaît les polygones correspondant aux réserves indiennes coloniales, comme autant de territoires distincts. Mais on y voit également le tracé d'un ensemble qui englobe les précédents. C'est le *Maya homeland*, un territoire supposément unifié et contigu qui s'étendrait à toutes les zones habitées par des Mayas, qu'ils disposent ou non de « terres de réserve ». C'est en tous cas la thèse portée par les mouvements mayas devant les autorités judiciaires de leur pays.

Ainsi, en 1997, les dirigeants mayas réussissent à faire admettre par la Supreme Court of Belize le concept du *Maya homeland* sur la base de deux critères : l'existence de pratiques coutumières et le principe d'une spécificité maya ancestrale. Dans le même temps la revendication n'est plus seulement foncière, territoriale ou même politique, elle fait intervenir les droits humains (le droit à la terre comme un droit fondamental).

Figure 2. La représentation du « Maya communal land » dans l'Atlas maya, 1997  
Transcription O. Hoffmann à partir de TMCC, 1997, Maya Atlas et Land Resources Development Centre, 1986, Belize, in Berkey, 1994



L'idée d'un espace réservé aux Indiens, jadis vue par les Mayas comme un instrument d'exclusion, devient outil d'émancipation et d'inclusion citoyenne. Le nouveau schéma de légitimité territoriale est largement porté par les discours élaborés au niveau international et diffusés par des instances qui interviennent à différents niveaux dans la mobilisation politique et juridique. Le combat juridique dure plus de 15 ans, pendant lesquels sont



interpelés la Commission interaméricaine des droits humains, un réseau d'ONG internationales dont Cultural Survival, le rapporteur des droits des peuples autochtones à l'ONU et plusieurs instances des Nations unies. Finalement, en avril 2015, la cour caribéenne de justice (qui fait office de la plus haute instance d'appel du Belize) reconnaît que les droits traditionnels des Mayas sur leurs terres sont aussi légitimes que d'autres formes de propriété. Le jugement enjoint le gouvernement à définir et enregistrer les terres correspondantes. On remarque toutefois que le vocabulaire employé ne renvoie pas au territoire ancestral maya ni aux terres communales, mais bien aux « terres de villages » héritières des premières réserves.

#### **4. DÉBUT XXI<sup>e</sup> – LIMITES ET RÉTICENCES AU MODÈLE FONCIER MULTICULTURALISTE : LES NOUVELLES FRONTIÈRES**

Cet indéniable succès politique ne doit cependant pas occulter d'autres dynamiques qui ont cours localement, moins visibles, moins médiatisées et surtout moins consensuelles.

L'une concerne, au premier chef, « l'autre partie », à savoir le gouvernement belizéen qui depuis maintenant près de 20 ans cherche à résister à ce courant multiculturel au motif qu'il susciterait de la fragmentation – territoriale, sociale, politique – au sein de la nation.

Mais les réticences viennent aussi d'autres secteurs minoritaires au Belize, inquiets de ce que le modèle multiculturel défendu par les Mayas insiste sur les critères d'ancestralité et d'autochtonie, caractéristiques dont ils sont privés en tant que migrants arrivés postérieurement. C'est le cas notamment des Garifunas, groupe caribéen arrivé au Belize au tout début du XIX<sup>e</sup> siècle. Depuis quelques années ils s'organisent eux aussi afin de revendiquer des droits communautaires et commencent à construire un récit collectif autour d'une territorialité garifuna inscrite à la fois dans des géographies localisées et dans une culture garifuna transnationale (cf. Palacio *et al.*, 2011).

Enfin, un troisième front d'opposition ne vient pas d'en haut (le gouvernement) ni de l'extérieur (les autres groupes ethniques) mais bien de l'intérieur du groupe maya lui-même, dont certains membres voient d'un mauvais oeil la constitution d'une nouvelle autorité supra-villageoise, fut-elle maya, qui viendrait dicter de nouvelles normes d'accès et usage des terres.

#### **CONCLUSION**

Espaces assignés, espaces protégés, espaces subordonnés, les réserves mayas au Belize ne peuvent être abordées que dans leur ambivalence fondatrice. Aujourd'hui la revendication territoriale maya s'inscrit dans une modernité validée par des acteurs internationaux, dans laquelle le nouveau statut foncier (le *Maya homeland*) institue un nouvel acteur politique (« les communautés mayas »).

C'est dans un jeu d'allers-retours et d'interférences réciproques entre espace et ethnicité que se construit le « modèle » multiculturel belizéen dans toute son originalité, un système – plus qu'un modèle – qui allie la reconnaissance d'une pluriculturalité effective au quotidien (les divers groupes ethniques avec leurs langues, leurs histoires, leurs cultures spécifiques) à une gestion non ethnique des affaires publiques (cf. Cunin et Hoffmann, 2015).

## RÉFÉRENCES

- Collectif, 2004 [1995], *A History of Belize. Nation in the making*, Belize, Cubola.
- Barnett C.N., 1991, *The political economy of land in Belize, "Machete must fly"*, University of West Indies Mona.
- Berkey C.G., 1994, *Maya Land rights in Belize and the history of Indian reservations*, Washington, Indian Law Resource Center.
- Cunin E., Hoffmann O., 2015, « Le Belize, une société pluriculturelle sans politiques multiculturelles », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 92, pp. 91-109.
- Palacio J.O., Tuttle C., Lumb J., 2011, *Garifuna Continuity in Land: Barranco Settlement and Land Use 1862 to 2000*, Belize, Caye Caulker, Producciones de la Hamaca.
- Toledo Maya Cultural Council and Toledo Alcaldes Association (TMCC), 1997, *Maya Atlas. The struggle to preserve maya land in Southern Belize*.
- Wainwright J., Bryan J., 2009, "Cartography, Territory, Property: Postcolonial Reflections on Indigenous Counter-Mapping in Nicaragua and Belize", *Cultural Geographies*, 16, pp. 153-78.
- Wilk R., 1997, *Maya People of Toledo: recent and historical land use*, Appendices to the TMCC Petition to the Inter-American Commission on Human Rights against Belize.

## L'AUTEURE

**Odile Hoffmann**

URMIS

IRD

odile.hoffmann@ird.fr

# Multiplication des acteurs du territoire, modes de légitimation et difficultés de l'action

## L'exemple de la *comunidad campesina* de Jicamarca en périphérie de Lima, Pérou

### AUTEURES

Alicia HUAMANTINCO, Évelyne MESCLIER<sup>1</sup>

### RÉSUMÉ

Dans le cadre des processus de décentralisation, les autorités coutumières des pays des Suds ne sont pas toujours officiellement reconnues comme des acteurs du territoire. Elles ont néanmoins souvent un rôle important dans la gestion des terres et dans la représentation des populations rurales. En périphérie des grandes métropoles, l'urbanisation accroît les concurrences pour le territoire entre ces institutions et un grand nombre d'autres acteurs, publics et privés. Aux confins de l'agglomération de Lima, le cas de la *comunidad campesina*<sup>2</sup> de Jicamarca, au Pérou, montre que certains de ces acteurs tendent à détourner les institutions coutumières pour légitimer leur propre pouvoir sur le territoire. Ces concurrences et ces modes de légitimation conduisent finalement à des blocages de l'action sur le territoire.

### MOTS CLÉS

Métropolisation, périphéries, décentralisation, communautés paysannes, légitimation

### ABSTRACT

Within the processes of decentralisation, customary authorities of the countries of the South are not always officially recognized as actors of the territory. Nevertheless they often have an important role in land management and in the representation of rural populations. In the peripheries of big metropolises, the urbanization increases the competitions for the territory between these institutions and a large number of other public and private stakeholders. At the edge of the urban area of Lima, the case of the *comunidad campesina* of Jicamarca, in Peru, shows that some of these actors tend to hijack the customary institutions to legitimize their own power on the territory. These competitions and these forms of legitimization finally lead to blocking territorial action.

### KEYWORDS

Metropolisation, Peripheries, Decentralisation, *Comunidades campesinas*, Legitimization

### INTRODUCTION

Les lois de décentralisation favorisent l'émergence de nouveaux acteurs institutionnels comme de nouvelles formes de débat public (Gumuchian *et al.*, 2003 : 52). Dans les Suds, la question se pose de l'intégration des autorités coutumières à ces configurations, car elles assument souvent un rôle important dans la gestion des territoires, en particulier

---

1 En collaboration avec les étudiants de l'École de géographie de l'UNMSM, Universidad nacional Mayor de San Marcos.

2 Les *comunidades campesinas* (communautés paysannes) ont un statut particulier reconnu par l'État péruvien (au même titre que l'*ejido* au Mexique).

dans la régulation des droits d'accès à la terre et dans la représentation des intérêts des populations locales. Certains pays ont officialisé leur participation aux structures de l'État décentralisé, tandis que d'autres ont choisi de les considérer comme des acteurs privés sans rôle particulier dans la représentation des habitants.

Les périphéries des grandes métropoles des Suds sont des espaces privilégiés pour analyser les résultats de ces choix. En effet, l'expansion urbaine se produit souvent sur des terres contrôlées de façon collective par des familles rurales organisées autour d'institutions locales : chefferies en Afrique, « communautés », parfois qualifiées d'indigènes ou de paysannes, en Amérique latine (cf. Chaléard, 2014). Ces populations se trouvent mises en présence d'acteurs nouveaux : promoteurs immobiliers, citadins, entreprises, ce qui rend nécessaire de nouveaux modes de gouvernance.

Dans le cas du Pérou, les *comunidades campesinas* sont des institutions agraires issues de l'histoire coloniale et républicaine dont les autorités sont élues par les familles membres, qui se réunissent régulièrement en assemblée générale. De vastes extensions de terres leur appartiennent légalement et elles participent de fait à la gestion du territoire (cf. Diez, 2012). Cependant, ce rôle n'apparaît pas dans le cadre de la décentralisation.

L'agglomération de Lima s'étend aujourd'hui sur les terres de plusieurs de ces *comunidades campesinas*. C'est en particulier le cas de Jicamarca, à l'est de l'agglomération, que nous avons étudiée dans le cadre de deux programmes de recherche successifs, Périsud (coordonné par J.-L. Chaléard) et Périmarge (coordonné par É. Mesclier). Après avoir décrit l'arrivée des acteurs de l'urbanisation, nous soulignons que la décentralisation crée également des formes de concurrence entre les entités publiques. Puis nous montrons que, alors même que la *comunidad campesina* ne fait pas partie de l'État décentralisé, différents acteurs, publics et privés, utilisent sa légitimité en la détournant pour renforcer leur propre pouvoir.

## 1. LES ACTEURS DE L'URBANISATION À JICAMARCA

### **Jicamarca, une *comunidad campesina* en périphérie de Lima**

Jicamarca (cf. figure 1) est à l'origine une *comunidad campesina* (C. C.) de quelques dizaines de familles, dont le centre principal, un village également nommé Jicamarca, est situé à plus de 3 000 mètres d'altitude sur le versant occidental des Andes. Ses membres sont essentiellement des éleveurs, qui pratiquent une transhumance de courte distance entre les hauteurs et le piémont pacifique. La végétation apparaît sur le piémont à la fin de l'hiver à la faveur du brouillard. Le reste de l'année, il s'agit d'un interfluve aride, entre les vallées de deux fleuves côtiers, le Rimac et le Chillón.

L'agglomération de Lima s'est d'abord développée dans la partie basse de la vallée du Rimac, puis s'est étendue vers l'est et vers deux autres vallées, la vallée du Chillón au nord et celle du Lurín au sud. Depuis les années 1950, elle a atteint les parties basses des versants des interfluves puis s'est étendue vers les hauteurs. La C. C. Jicamarca a tenté d'éviter l'urbanisation de ses terres en créant des « annexes » sur la partie basse de son territoire, attribuées à ses propres membres. Cependant le pouvoir qu'elle exerce sur ces marges de son territoire, au contact d'une agglomération de 9 millions d'habitants, a été rapidement concurrencé par d'autres acteurs.

### **Les acteurs de l'urbanisation**

Depuis les années 1970, une partie des anciens pâturages de la C. C. Jicamarca ont commencé à disparaître au profit de l'urbanisation. Aujourd'hui plusieurs dizaines de milliers de personnes résident dans ces nouveaux quartiers installés sur les versants de l'interfluve et plusieurs milliers continuent de s'y installer chaque année.

Cette urbanisation a été facilitée par des promoteurs privés qui ont acquis des droits d'usufruit sur les terres de la C.C. Jicamarca et qui les ont revendus aux nouveaux habitants. Les quartiers sont organisés en secteurs, au sein desquels agissent de nombreuses associations d'usufuitiers, chacune d'entre elles dotées de dirigeants.

L'État central a rendu possible ces dynamiques au cours des années 1990, en modifiant les lois portant sur l'accès à la terre. Il a en particulier supprimé le caractère inaliénable des terres des comunidades campesinas. Ces changements, destinés avant tout à favoriser un nouveau modèle agricole (Mesclier, 2009) ont en particulier rendu possible la privatisation au coup par coup des terres de comunidades campesinas situées sur le piémont occidental des Andes. Cette privatisation est l'horizon auquel aspirent beaucoup des habitants des nouveaux quartiers.

Par ailleurs d'autres acteurs comme des entreprises, mais également une université et des collèges privés, se sont installés dans la partie basse de Jicamarca. Ces installations répondent à la diversité de la demande des nouvelles populations de la périphérie est de Lima (cf. Huamantínco et Sihuay, 2012).

## **2. LA CONCURRENCE ENTRE ENTITÉS DÉCENTRALISÉES DE L'ÉTAT**

### **Décentralisation des années 2000 et changements dans la gestion de l'agglomération de Lima**

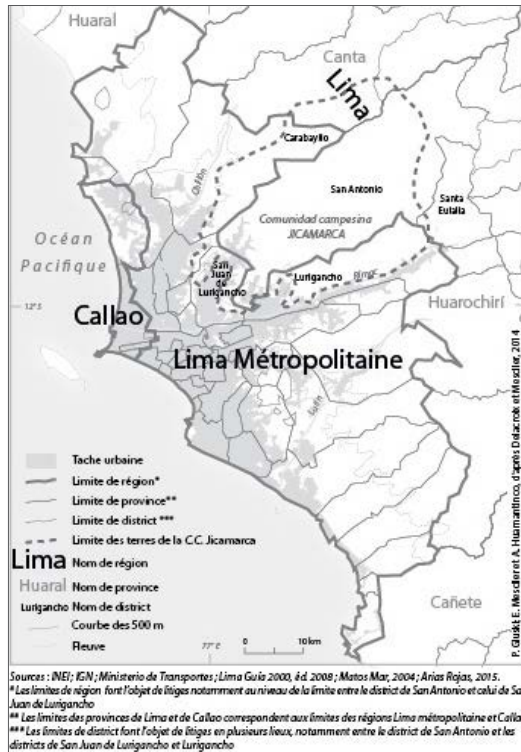
L'agglomération de Lima a longtemps été directement gérée par l'État, au sein du département de Lima et d'une province dite « constitutionnelle », le Callao. Sous ce niveau, des autorités municipales élues géraient le quotidien des provinces et, au niveau le plus fin de la maille politique et administrative, des districts.

Le processus de décentralisation, qui avait débuté dans les années 1980, a repris après la période de gouvernement autoritaire de l'ex-président Fujimori (1990-2000). Le retour à la démocratie a été accompagné de réformes visant à rapprocher la politique des citoyens (Dammert, 2012). Ainsi, depuis les années 2000, les compétences de l'État central ont été en partie transférées à des régions. Les fonctions des municipalités locales ont également été renforcées.

Dans ce cadre, le département de Lima a été découpé en entités régionales dotées de gouvernements élus. L'agglomération est dans sa plus grande partie – celle qui correspond à la province de Lima – gérée par la municipalité métropolitaine de Lima, qui est dotée d'un régime spécial lui donnant les compétences d'un gouvernement régional. La province constitutionnelle du Callao a quant à elle été dotée également d'un gouvernement régional. Ces gouvernements ont en particulier sous leur responsabilité les grands réseaux d'infrastructures de l'agglomération de Lima. Une troisième entité, la région de Lima, regroupe les autres provinces du département de Lima et englobe les deux

précédentes vers le nord, l'est et le sud (cf. figure 1) ; elle est de plus en plus concernée par l'expansion urbaine.

Figure 1. Localisation des terres de la *comunidad campesina* Jimarca



### Les revendications territoriales des entités de l'État décentralisé

Sur la partie basse des versants, les terres de la C.C. Jimarca se sont trouvées, au fur et à mesure de leur urbanisation, placés sous la juridiction de plusieurs des districts dépendant de la municipalité métropolitaine de Lima : Lurigancho, San Juan de Lurigancho, Carabaylo. La plus grande partie du territoire de la *comunidad campesina* appartient néanmoins à un district dont le chef-lieu est situé en altitude, non loin du village principal de la communauté : San Antonio. Ce district appartient lui-même à la province de Huarochirí, qui dépend de la région de Lima, et non pas à la province de Lima, gérée par la municipalité métropolitaine de Lima.

Les quartiers urbanisés sur les terres de Jimarca font l'objet de revendications territoriales des districts de San Antonio, de Lurigancho et de San Juan de Lurigancho, en litige pour fixer leurs limites. Ces problèmes de démarcation sont exacerbés par les intérêts liés à la valeur acquise par des terres qui sont parmi les rares encore facilement urbanisables, malgré les pentes, dans l'immédiate périphérie de Lima.

### **3. DES MODES DE LÉGITIMATION DÉTOURNANT LES INSTITUTIONS DE LEUR USAGE PREMIER**

#### **La référence au territoire de la *comunidad campesina***

Dans le contexte qui vient d'être décrit, la vente des terres échappe largement au contrôle de la C. C. Jicamarca et les familles du village central n'ont que peu profité des bénéfices générés (cf. visites et entrevues de terrain). La C.C. Jicamarca ne participe pas en tant que telle à la gestion des quartiers urbains. En revanche, elle conserve une capacité à représenter légalement les familles et individus détenteurs de droits sur les terres et est en retour considérée comme détenant une certaine légitimité par les différents acteurs, même publics (cf. pour le rapport entre représentation et légitimation, Lévy, 1994 : 104). C'est cette légitimité, renforcée par la référence aux droits ancestraux des *comunidades campesinas*, qui est utilisée par plusieurs des acteurs présents pour justifier leur propre pouvoir sur le territoire.

C'est d'abord le cas de la municipalité du district de San Antonio, soutenue par celle de la province de Huarochiri. Dans beaucoup de districts péruviens, on compte plus d'une *comunidad campesina*, et une *comunidad campesina* peut détenir des terres simultanément dans plusieurs districts. Il y a de fait plusieurs *comunidades campesinas* dans le district de San Antonio. La municipalité légitime néanmoins son pouvoir territorial sur la partie basse, où elle a installé son nouveau siège, par une supposée concordance entre la démarcation du district et celle des terres de propriété de Jicamarca. Une cartographie du territoire de la C.C. Jicamarca, datant de 1954 (cf. figure 1), lui permet de matérialiser ses revendications et de s'opposer ainsi à l'annexion des quartiers urbains de Jicamarca par les districts voisins et par le gouvernement de la municipalité métropolitaine de Lima.

#### **L'utilisation du statut des terres de *comunidad campesina***

Selon les statuts, une *comunidad campesina* peut accueillir des personnes se mariant avec un membre des familles qui la constitue ou s'établissant sur son territoire. Ces nouveaux membres peuvent alors accéder sous certaines conditions à l'usufruit des terres. Les promoteurs immobiliers se sont appuyés sur ces statuts en les détournant de leur sens initial pour légitimer leur action sur le territoire.

Certains promoteurs immobiliers ont obtenu leur intégration à la C.C. Jicamarca, obtenu ce droit d'usufruit puis procédé à la vente de droits d'installation à des citoyens : ils ont ainsi créé de véritables quartiers urbains, en divisant en lots des terres sur lesquelles ils n'avaient théoriquement pas de droit de gestion (cf. Le Roy, 1995, sur ces différentes catégories de droits fonciers). Ces manipulations du fonctionnement de la C.C. ne les empêchent pas de revendiquer leur appartenance à celle-ci pour légitimer leur action d'aménagement du territoire face aux acteurs extérieurs.

#### **En retour, les conditions posées par les autorités métropolitaines à l'installation des services urbains**

Les terres basses de la C.C. Jicamarca sont éloignées du siège du gouvernement régional de Lima, qui est installé dans une ville voisine, à environ une heure de route au nord de l'agglomération. En revanche, elles font partie de l'aire d'expansion des services de l'agglomération de Lima. Parmi ces services, la ligne 1 du train électrique, prolongée par l'État à partir d'un plan décidé en coordination avec la municipalité métropolitaine de Lima, s'arrête

pour l'instant juste aux limites de la C.C. Jicamarca et fait du district voisin de San Juan de Lurigancho un nouveau pôle d'influence avec de grandes chaînes de restaurants et de commerces. Quant aux services d'approvisionnement en eau au domicile, ils dépendent d'une entreprise publique de droit privé dont l'action était en principe limitée à l'agglomération de Lima. Un nouveau décret, en 2006, lui a permis de proposer ses services dans les aires contiguës des districts et provinces voisins, en établissant un contrat.

Les prétentions des autorités de la municipalité de San Antonio, de la province de Huarochiri et de la région de Lima d'imposer leur pouvoir sur la partie basse de la C.C. Jicamarca pourraient être remises en cause par le désir des habitants d'accéder à ces services urbains. Leur installation semble en effet dépendre en partie du bon vouloir de la municipalité métropolitaine de Lima, qui semble conditionner leur expansion au contrôle du territoire. D'autres agglomérations dans le monde fonctionnent sans être entièrement incluses dans une seule juridiction, et sans que cela conditionne l'accès aux services urbains des habitants, mais les relations entre les différentes entités politiques et administratives sont ici rendues difficiles par le conflit portant sur la démarcation.

### **CONCLUSIONS : LES DIFFICULTÉS DE L'ACTION**

Globalement l'action sur le territoire est rendue difficile pour la plupart des acteurs par ces différents décalages entre les cadres institutionnels et leur utilisation à des fins de légitimation des pouvoirs. Ainsi, par exemple, les nouveaux citoyens sont installés sur des terres de *comunidad campesina*, lesquelles peuvent légalement faire l'objet d'une privatisation et d'un enregistrement au cadastre national lorsque l'assemblée générale décide de le permettre. Cependant la plupart des habitants ont acquis des droits d'usufruit, et non pas un droit de propriété sur des terres enregistrées au cadastre, souvent non pas des mains de la C.C. Jicamarca mais de celles de ses « néo-membres ». La municipalité de San Antonio a signé un accord institutionnel avec l'institution chargée de l'assainissement de la propriété, COFOPRI, mais la superposition des possessions, issue des modalités du trafic des terres, rend ce travail long et complexe. Or, sans titre de propriété, l'accès individuel au réseau d'eau potable reste théoriquement impossible.

Quant à l'absence de limites reconnues entre les entités politiques et administratives, elle empêche la réalisation de certains projets d'aménagement, refusés par le système national de l'investissement public (SNIP) qui en effectue le contrôle et exige que la propriété de la terre où seront installées les nouvelles infrastructures, comme la juridiction à laquelle appartient cette propriété, soient clairement définies. Ainsi, par exemple, le gouvernement régional de Lima n'a pas pu créer un collège public qu'il avait récemment prévu de construire dans les nouveaux quartiers urbains (selon une entrevue réalisée en mai 2015).

Les autorités, tant au niveau régional que local, sont conscientes de la nécessité de s'entendre sur de nouvelles bases pour faciliter la vie des habitants et réduire les risques sanitaires et parfois physiques qu'ils encourent du fait de cette situation. L'État central a quant à lui les compétences nécessaires pour procéder à la délimitation des entités politiques et administratives. La justice péruvienne peut contribuer à résoudre une partie des problèmes en faisant avancer les nombreux procès intentés aux trafiquants de terre par la C.C. Jicamarca. La confusion des territoires, à laquelle contribue l'isolement de l'institution coutumière, présente néanmoins un intérêt pour les spéculateurs et certains acteurs politiques, ce qui ralentit la recherche de solutions.



## RÉFÉRENCES

- Chaléard J.-L. (dir.), 2014, *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala.
- Dammert Ego Aguirre M., 2012, *Las reformas progresistas impostergables*, Lima, Instituto Territorialidad.
- Diez A., 2012, "Gobierno comunal: entre la propiedad y el control territorial. El caso de la comunidad de Catacaos", in Asensio R., Eguren F., Ruiz M. (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XIV*, Lima, Sepia, 115-148.
- Gumuchian H., Grasset É., Lajarge R., Roux E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Économica.
- Huamantínco A., Sihuay T., 2012, "La diversificación del mapa social en la periferia Este de Lima Metropolitana. Segregación socioespacial y las características del lugar", *Revista de la Escuela de Posgrado*, Universidad Ricardo Palma Paideia de Lima, XXI, pp. 101-114.
- Le Roy É., 1995, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », in Blanc-Pamard C., Cambrézy L. (dir.), *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*, Paris, Orstom éd., 455-472.
- Lévy J., 1994, *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de Sciences po.
- Mesclier É., 2009, « Le titrage des terres, instrument d'une restructuration orientée de l'agriculture péruvienne », in Colin J.-P., Le Meur P.-Y., Léonard É. (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 445-475.

## LES AUTEURES

**Alicia Huamantínco**  
Universidad nacional Mayor de  
San Marcos  
aliciahuamantínco@gmail.com

**Évelyne Mesclier**  
PRODIG  
IRD  
evelyne.mesclier@ird.fr

## « Faire territoire » dans un contexte de mobilité généralisée : une analyse des modes d'habiter ruraux

### AUTEURE

Marie HUYGHE

### RÉSUMÉ

Les territoires ruraux sont marqués par un phénomène de mobilité quotidienne généralisée qui amène les ménages à développer des modes d'habiter polytopiques, à inscrire leurs pratiques quotidiennes dans une pluralité de territoires. Cette mobilité est « productrice de territorialité, d'espaces vécus, d'attachement et d'ancrage concrets et/ou symboliques » : la question se pose alors de la manière dont les ménages ruraux *habitent* leur territoire de résidence, qui constitue un espace de vie parmi d'autres, au quotidien et au cours du cycle de vie des ménages. Quelles sont leurs pratiques spatiales, les relations qu'ils développent *dans* et *envers* leur territoire ? Cette communication présente des résultats issus d'une recherche de doctorat portant sur les modes d'habiter en milieu rural ; elle est basée sur l'analyse de 75 entretiens semi-directifs menés avec des ménages ruraux et de 75 cartes de territorialisation. Elle participe aux débats sur les questions de territorialité mobile et de polarisation-dispersion.

### MOTS CLÉS

Territoires ruraux, modes d'habiter, territorialisation, pratiques de proximité, ancrage local

### ABSTRACT

Rural areas are characterized by generalized daily mobility: rural households then develop multilocal ways of living and attend a multiplicity of territories. That generalized mobility "produces territoriality, living spaces, and concrete or symbolic attachment"; it questions the way households live in their residential territory, which constitutes one living area among others, on a daily or lifecycle scale. What links do households develop with their living area? What spatial practices, social relationships do they create within, and for the territory? This article presents some results of my PhD work, which is based on the analysis of semi-structured interviews carried out with 75 rural households. It contributes to the discussions about mobile territoriality, and about polarisation/dispersion.

### KEYWORDS

Rural areas, Ways of living, Local daily practices, Mobile territoriality, Proximity anchoring

### INTRODUCTION

Les territoires et les ménages ruraux sont, comme l'ensemble des sociétés modernes, marqués par un phénomène de mobilité généralisée : les ménages ruraux sont des *individus mobiles*<sup>1</sup> aux modes d'habiter *polytopiques* (Stock, 2011), qui articulent leurs pratiques quotidiennes (spatiales, sociales) entre de multiples lieux. Dans ces territorialités éclatées, les territoires de résidence constituent des espaces de vie temporaires, au quotidien d'une part, mais également au cours du cycle de vie des ménages : ils sont une

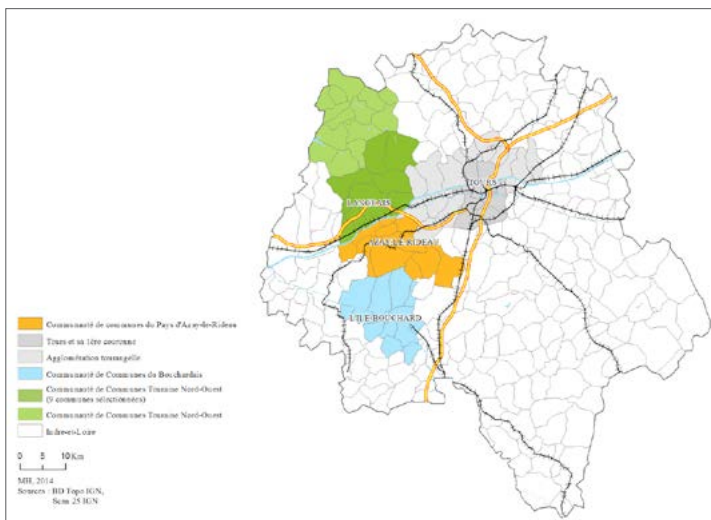
1 Nous avons choisi de restreindre ce travail de recherche aux ménages ruraux mobiles ; de fait, nous n'avons pas étudié de ménages assignés territoriaux, souffrant de contraintes (financières, culturelles ou physiques notamment) qui les empêchent d'être mobiles.

étape plus ou moins longue dans le parcours résidentiel de ménages qui en sont originaires ou viennent d'ailleurs, et qui (re)partiront peut-être un jour. Pour Duchêne-Lacroix et Maeder (2013), la mobilité généralisée n'est pas neutre : elle est « productrice de territorialité, d'espaces vécus, d'attachement et d'ancrage concrets et/ou symboliques ». Cette citation, énoncée à propos des mobilités migratoires internationales, nous amène à nous interroger sur l'influence de la mobilité *quotidienne* généralisée sur le rapport des ménages à leur territoire. Sur la manière dont, dans un tel contexte, ils *habitent* leur territoire ; sur les interactions qu'ils entretiennent *dans* et *avec* leur territoire de résidence. Sur la façon dont la *territorialité mobile* (Terrhabmobile, 2013) qui caractérise les modes d'habiter de ces ménages contribue à « faire (avec) le rural », en particulier *via* un ancrage fort dans la proximité.

Si les territoires ruraux français partagent un certain nombre de caractéristiques communes (densités globalement faibles, éloignement des emplois et services du quotidien, qui génèrent des trajets longs quasi exclusivement réalisés en automobile), ils sont également pluriels, notamment en matière de polarisation par l'urbain : on peut notamment distinguer le rural « polarisé » proche des pôles et le rural « isolé », moins ou non soumis à leur influence. En outre, ces territoires diffèrent par le degré de dispersion de leurs ressources dans l'espace. À travers l'analyse de la territorialisation des ménages dans différents contextes territoriaux, nous souhaitons donc participer au débat portant sur les questions de centralité/polarisation (Lussault, 2012) et de dispersion/diffusion (Barthe et Milián, 2012) et sur leurs effets sur les pratiques spatiales des individus.

L'observation de l'inscription spatiale des pratiques des ménages ruraux permet de tirer des éléments prescriptifs en termes d'aménagement du territoire, qui seront exposés en conclusion de cette communication.

Carte 1. Localisation des terrains d'étude, MH, 2014

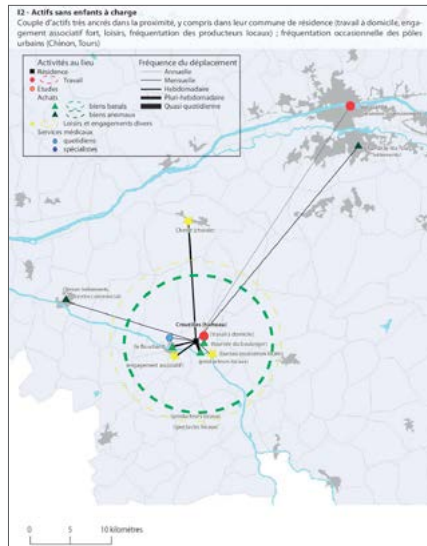


Les résultats présentés sont issus de notre travail de doctorat portant sur les modes d'habiter en milieu rural ; ils sont basés sur l'analyse d'entretiens semi-directifs menés avec 75 ménages ruraux vivant dans trois intercommunalités d'Indre-et-Loire : deux intercommunalités rurales polarisées par Tours (la communauté de communes du Pays d'Azay-le-Rideau et la communauté de communes Touraine-Nord-Ouest) et une intercommunalité rurale isolée (la communauté de communes du Bouchardais). Les discours des ménages ont notamment été « objectivés » sous la forme de cartes de territorialisation qui donnent à voir l'ensemble des lieux pratiqués au quotidien par les ménages (pour les motifs « résidence », « emploi et études », « achats », « loisirs et engagements divers », « services médicaux ») et des flux représentant l'intensité de fréquentation.

## 1. DES MÉNAGES AUX TERRITORIALITÉS MOBILES, QUI N'EMPÊCHENT PAS UN ANCRAGE FORT DANS LA PROXIMITÉ

À travers leurs pratiques spatiales et sociales, les ménages ruraux « font du rural » et participent à la construction des territoires ruraux, et « font avec » (de Certeau, 1990) leur territoire de résidence, en valorisant les aménités territoriales, l'offre commerciale et de loisirs qui fondent leurs pratiques.

Carte 2. Ménage du rural isolé, aux pratiques très ancrées dans la proximité, y compris dans la commune de résidence ; fréquentation occasionnelle des pôles urbains, MH, 2015



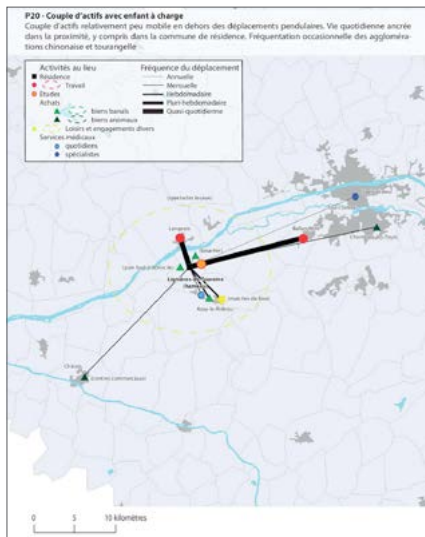
En effet, on observe aujourd'hui pour la majorité des 75 ménages que nous avons interrogés, quels que soient leur profil et les caractéristiques de leur territoire de résidence, une fréquentation forte, quasi quotidienne, de la « proximité »<sup>2</sup>. Ces ménages, malgré la

2 Nous définissons la « proximité » comme un territoire comprenant la commune de résidence, la commune-centre de l'intercommunalité de résidence et un « territoire de proximité » non précisément délimité, qui s'étend autour du lieu de résidence. La littérature fait souvent référence à cette échelle de la proximité en parlant d'espace local (Aguilera *et al.*, 2014).

possibilité qu'ils ont de se déplacer facilement (principalement en voiture) et à moindre coût, réalisent une majorité de leurs pratiques quotidiennes en local et ne fréquentent le pôle urbain tourangeau qu'occasionnellement. En particulier, cet ancrage dans le local est également observable pour les ménages vivant en rural polarisé, qui pratiquent majoritairement leur territoire de proximité alors que Tours n'est distant que d'une vingtaine de kilomètres (soit 25-30 minutes en voiture). Notons néanmoins des exceptions à ce « modèle » pour trois ménages du panel, qui vivent « entre » le pôle urbain tourangeau et la commune-centre de leur intercommunalité, et polarisent la majorité de leurs activités quotidiennes dans l'agglomération urbaine.

La dualité des modes d'habiter ruraux, qui associent mobilité et ancrage, n'est *a priori* pas spécifique aux territoires ruraux : nos observations viennent confirmer des observations faites au sujet des territoires périurbains, qui montrent une fréquentation importante du « village périurbain » (Aguiléra *et al.*, 2014).

Carte 3. Ménage du rural polarisé relativement peu mobile en dehors des déplacements pendulaires ; vie quotidienne ancrée dans la proximité, y compris dans la commune de résidence ; fréquentation occasionnelle des agglomérations, MH, 2015



Cette fréquentation de la proximité est majoritairement choisie, et non contrainte par des difficultés de mobilité ou une impossibilité (financière, culturelle, physique) à quitter le territoire.

Elle s'explique d'une part par une recherche de gain de temps : rester dans la proximité permet de maîtriser des emplois du temps « tendus » (Terrhabmobile, 2013).

Elle est également sous-tendue par une « culture du local » par laquelle les ménages cherchent à valoriser leur territoire de résidence et ses acteurs, en fréquentant les

commerces de proximité ou les producteurs locaux, ou en s'investissant dans les loisirs et réseaux associatifs. Cette « culture » semble majoritairement partagée par les *natifs*, ruraux d'origine ayant toujours vécu dans le/un territoire rural : valoriser le local est une habitude, une pratique qui « va de soi ». Elle est également partagée par les ménages *projet de vie*, venus vivre en rural pour développer un mode de vie qu'ils qualifient eux-mêmes de « rural », plus sain, proche de la nature et qui valorise le local ; par leur ancrage dans le local, ces ménages expriment une volonté : celle de valoriser les aménités de proximité pour faire vivre le territoire.

En s'impliquant dans la proximité, en y consommant ou en s'investissant dans des associations, les ménages ruraux participent à la construction des territoires ruraux. En effet, leurs pratiques de proximité sont source de consommation et d'achats, *via* la fréquentation des commerces de proximité ou des producteurs locaux. Ces pratiques participent au dynamisme économique du territoire : la consommation locale fait circuler les richesses dans les territoires, ce qui selon la théorie de l'économie présentielle (Davezies, 2008) permet a fortiori de générer des emplois, notamment en matière de services à la population, d'induire de nouveaux revenus et d'attirer de nouvelles populations.

Par ailleurs, la proximité physique est dans une vision naturaliste considérée comme un outil de lien social et de vivre ensemble, une réponse à « l'individualisme, à l'absence d'appartenance spatiale et au sentiment de citoyenneté » (Fourny *et al.*, 2012). En effet, nous observons que les ménages entretiennent dans leur territoire de proximité des rapports sociaux (ils « font société ») : ceux-ci prennent majoritairement la forme de relations de voisinage « cordiales », bien loin des relations d'interconnaissance qui caractérisaient les sociétés paysannes d'antan ; d'une implication volontaire dans les réseaux associatifs locaux ; d'une volonté de soutien aux acteurs du territoire, *via* une fréquentation des producteurs locaux voire un militantisme à consommer chez les commerçants de proximité. Ces liens sociaux sont facteurs de cohésion sociale et constituent un capital mobilisable favorable au développement territorial (Angeon, 2008).

## **2. TERRITORIALISATION POLARISÉE CONTRE TERRITORIALISATION DIFFUSE**

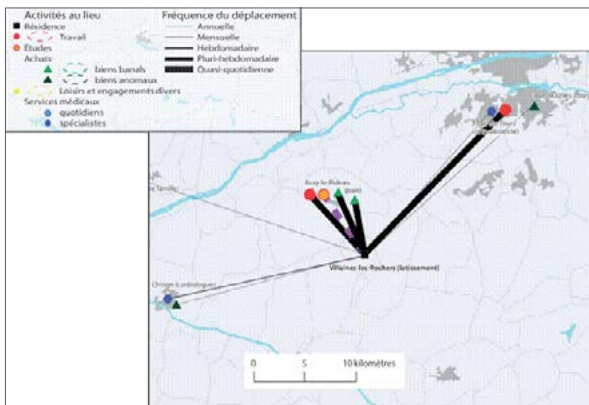
L'analyse des pratiques spatiales des ménages met en évidence l'influence des caractéristiques territoriales et de la localisation des ressources sur leur territorialisation.

Les territoires que nous avons étudiés diffèrent par le nombre et par le degré de dispersion de leurs aménités, en particulier en termes d'offre commerciale. Les deux intercommunalités rurales polarisées se caractérisent par la concentration des commerces (principalement des moyennes surfaces traditionnelles et des commerces de proximité) dans une seule commune (la « commune-centre » de l'intercommunalité) ; l'offre en producteurs locaux est minime. L'intercommunalité du rural isolé bénéficie quant à elle d'une offre en producteurs locaux nombreuse, diversifiée, et dispersée sur l'ensemble du territoire.

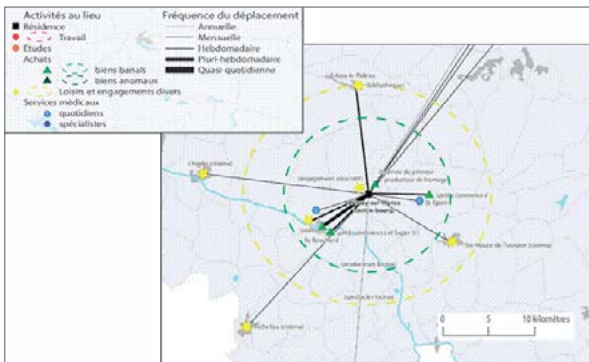
On observe des pratiques du territoire différentes chez les ménages, selon leur territoire de résidence : si la commune-centre de l'intercommunalité constitue un pôle structurant des pratiques spatiales de la majorité d'entre eux, un point de passage quasi incontournable au quotidien, les « territoires de proximité » sont quant à eux différemment investis. Ainsi, on note que l'inscription spatiale des ménages du rural isolé est globalement plus

« étendue » que pour les ménages du rural polarisé ; la territorialisation des premiers est plus diffuse (dans l'ensemble du territoire de proximité), celle des seconds plus polarisée (vers la commune-centre de l'intercommunalité).

Carte 4. Territorialisation « diffuse » : ménage aux pratiques spatiales (consommatoires et de loisirs) étendues, qui fréquente l'ensemble des échelles de la « proximité », MH, 2015



Carte 5. Territorialisation « polarisée » : ménage aux pratiques polarisées par la commune-centre de son intercommunalité, MH, 2015



### 3. RÉFLEXIONS PRESCRIPTIVES EN TERMES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

On a pu observer que le type et la localisation de l'offre (commerciale, de loisirs) présente sur le territoire de résidence des ménages influe sur l'inscription spatiale de leurs pratiques ; *a fortiori*, elle impacte également leurs pratiques de déplacement. Ainsi, l'ancrage fort dans la proximité, que l'on peut observer pour la majorité des ménages ruraux interrogés, est intéressant si l'on se place dans un objectif de réduction des déplacements, de recherche de leviers pour un développement plus durable des territoires : en effet, ces pratiques de proximité sont susceptibles de se traduire par des volumes de déplacement plus faibles que dans le cas de pratiques polarisées par l'urbain.

Ceci nous invite donc à encourager le maintien ou le développement d'une offre de proximité. Néanmoins, pour susciter des pratiques de proximité chez des ménages *facilement* mobiles, qui peuvent rapidement rejoindre un pôle urbain où trouver une offre similaire, il est essentiel que l'offre de proximité possède des éléments qui lui permettent de se distinguer : plus-value (local, bio), prix équivalents ou plus abordables, possibilité de création de liens sociaux avec les acteurs du territoire.

Par ailleurs, le caractère diffus et « étendu » des pratiques spatiales que l'on observe dans le territoire rural isolé pose question : la fréquentation de producteurs ou de loisirs dispersés sur le territoire implique une multiplication des déplacements qui, bien que de courtes distances, restent majoritairement effectués en voiture. Des questions se posent alors : en termes d'offre, d'une part, sur la possibilité de regrouper les points de vente de ces producteurs locaux (sous la forme de marchés de producteurs, d'AMAP) ; en termes de déplacements, d'autre part, de limiter ces déplacements notamment grâce à une organisation « collective » à l'échelle de plusieurs ménages, ou en proposant une offre de mobilité alternative à la voiture qui soit adaptée aux territoires ruraux (autostop de proximité notamment).

## RÉFÉRENCES

- Aguiléra A., Nessi H., Sajous P., Thébert M., 2014, *Dynamiques de peuplement, des formes urbaines et des mobilités dans les territoires de la périurbanisation*, rapport final PUCA.
- Angeon V., 2008, « L'explicitation du rôle des relations sociales dans les mécanismes de développement territorial », *RÉRU*, 2008/2, pp. 237-250.
- Barthe L., Milian J., 2012, « Les espaces de la faible densité, état des lieux et problématiques », *Territoires 2040*, n° 3, pp. 151-183
- de Certeau M., 1990 [1980], *L'invention du quotidien, 1. Arts de faire*, Paris, Gallimard.
- Davezies L., 2008, *La République et ses territoires, La circulation invisible des richesses*, Paris, Le Seuil.
- Duchêne-Lacroix C., Maeder P., 2013, « La multilocalité d'hier et d'aujourd'hui entre contraintes et ressources, vulnérabilité et résilience », *Société suisse d'histoire*, pp. 8-22.
- Fourny M.C., Cailly L., Dodier R., 2012, « La proximité, une ressource territoriale de la mobilité périurbaine », *49<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF*, Belfort, 9-11 juillet 2012.
- Lussault M., 2012, « L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation – processus et scénarios », *Territoires 2040*, n° 4, pp. 11-37.
- Stock M., 2011, « Éléments d'une théorie de l'habiter et d'un modèle du style d'habiter poly-topique » [[www.univ-pau.fr/live/digitalAssets/101/101510\\_theorie\\_habiter.pdf](http://www.univ-pau.fr/live/digitalAssets/101/101510_theorie_habiter.pdf) consulté le 05/03/2015].
- Terrhabmobile, 2013, « Lorsque la mobilité territorialise », *EspacesTemps.net* [[www.espacestems.net/articles/lorsque-la-mobilite-territorialise-2-2](http://www.espacestems.net/articles/lorsque-la-mobilite-territorialise-2-2) consulté le 28/01/2016].

## L'AUTEURE

**Marie Huyghe**

CITERES

Université de Tours

[huyghe.marie@gmail.com](mailto:huyghe.marie@gmail.com)



## **Les produits du terroir : une alternative au modèle dominant. Exemples québécois et kabyle**

### **AUTEUR-E-S**

André JOYAL, Kahina CHÉRIFI

### **RÉSUMÉ**

La vitalité des milieux ruraux passe par la valorisation de tous les actifs susceptibles de dynamiser le cadre de vie des collectivités rurales. Les produits de terroir peuvent assurer créer de la prospérité dans les villages et faire de l'identité culturelle une source inépuisable pour de nouvelles activités économiques. L'objectif de notre communication porte sur l'observation de faits dans le monde rural québécois où de profondes mutations sont en cours dans le secteur agroalimentaire, un rapprochement sera fait avec un secteur d'activité traditionnelle (la vannerie) d'un village kabyle. En faisant une comparaison entre l'émergence d'une nouvelle économie rurale au Québec et une activité traditionnelle en milieu rural kabyle, nous montrerons que le succès des uns et des autres dépend de stratégies similaires. Le Sud et le Nord ont intérêt à mutualiser leurs expériences afin de mieux relever les défis de la mondialisation.

### **MOTS CLÉS**

Concept de territoire, ressources territoriales, nouvelle ruralité

### **ABSTRACT**

The vitality of rural areas goes through the valuation of all assets likely to boost the living conditions of rural communities. Terroir products can enable to create prosperity in villages, and use cultural identity as an inexhaustible source for new economic activities. The aim of our paper is to focus on the observation of facts in rural Quebec where profound changes are under way in the food sector, connecting it to a traditional industry (basketry) from a Kabyle village, example of a site of ancient craft. By comparing between the emergence of a new rural economy in Quebec and a traditional activity in a Kabyle rural area, we will show that the success of the one and the other depends on similar strategies. The South and the North have interest in sharing their experiences in order to better meet the challenges of globalization.

### **KEYWORDS**

Concept of territory, Territorial resources, New rurality

### **INTRODUCTION**

Depuis une dizaine d'années, les écrits sur le développement territorial ont pris la relève des travaux portant sur le développement local. On comprendra qu'il est plus facile d'identifier un territoire qu'un « local » même si le concept de développement territorial demeure toujours en construction, son cadre théorique appelle toujours à être défini de façon rigoureuse. On admet la pertinence de la remarque de Leiggenger à l'effet que si les concepts de lieu, de milieu et de territoire sont en apparence similaires, il existe une différence dans leur temporalité (Leiggenger, 2008). En effet, le territoire est appelé à dépasser sa dimension productive en s'ouvrant à d'autres acteurs que politiques et producteurs. Or, écrit-elle, entre les concepts de réseau et de territoire, le géographe

s'interroge tout en considérant le territoire comme lieu de mémoire. C'est sur cette base mémorielle que nous prenons ici appui. L'attention se trouve centrée sur l'observation de faits dans le monde rural québécois où de profondes mutations sont en cours dans le secteur agroalimentaire. Ce faisant, un rapprochement est tenté avec un secteur d'activité traditionnelle (la vannerie) d'un village kabyle. S'il peut paraître contradictoire d'évoquer l'émergence d'une nouvelle économie rurale au Québec en la liant à une activité traditionnelle en milieu rural kabyle, nous montrons que le succès (jamais garanti), de part et d'autre, dépend de stratégies similaires. Ici, le Sud et le Nord ont intérêt à mutualiser leurs expériences afin de mieux relever les défis de la mondialisation.

En relation avec le territoire comme lieu de mémoire, Courlet et Pecqueur (2013 : 16) observent que chaque territoire est irréductible à son voisin, car à chaque lieu correspond une temporalité, une histoire, une culture. Ce qui n'empêche pas, du point de vue de l'économie, l'existence de régularités et de caractéristiques récurrentes conduisant à penser en termes d'« économie territoriale ». Sans être un corpus théorique achevé, ils y voient une construction en chantier avec des rapports nouveaux (*op. cit.* : 46). On retrouve Pecqueur cette fois avec Campagne (2014 : 17) dans la référence au « développement rural » vu comme un autre type de développement étant donné que l'agriculture et l'élevage ne sont plus les seuls à marquer les processus de développement des espaces ruraux et des sociétés rurales. Nous abondons dans le même en admettant que la ressource territoriale n'existe pas *a priori*, car elle résulte des intentions des acteurs, la création étant tributaire de l'action (*op. cit.* : 49). Autant pour les produits du terroir québécois que pour le secteur de la vannerie d'un village kabyle, nous empruntons leur concept de *rente territoriale* qui exprime l'appartenance d'un produit ou d'un service à un territoire donné en lui conférant sa spécificité (*op. cit.* : 42).

## 1. VERS UNE RURALITÉ DIFFÉRENTE

L'agriculture a toujours été l'assise territoriale de la ruralité québécoise puisqu'elle a contribué au façonnement du paysage rural dans son ensemble. Toutefois, depuis une vingtaine d'années, ce créneau présente des indices d'essoufflement provoquant ainsi une forme de « déstructuration-restructuration » du tissu rural québécois. Des facteurs endogènes, à savoir le respect de l'environnement, la baisse des revenus agricoles, la perception négative à l'égard de certaines pratiques, en plus de facteurs exogènes, dont principalement la mondialisation et les aléas de la nature, représentent les causes principales de la fragilité du tissu agricole québécois.

En relation avec le développement rural, on distingue deux approches différentes : la classique et la nouvelle. Cette dernière se voit associer à un nouveau paradigme (OCDE, 2006). Le tableau 1 présente les caractéristiques de chacune. Par rapport à l'occupation du territoire en milieu rural, on voit que l'approche reliée au nouveau paradigme rural ne donne pas la priorité à l'activité agricole sans pour autant l'exclure de l'échiquier. Un nouveau contexte oblige à prêter attention aux activités de transformation et de services. La vitalité des milieux ruraux devient fonction de la valorisation de tous les actifs susceptibles de dynamiser le cadre de vie des collectivités rurales.

L'avenir d'un territoire rural est entre les mains des *parties prenantes* responsables de son fonctionnement. Ainsi, l'État, le secteur privé, les instances de gouvernance régionale, la population et les organismes communautaires doivent intervenir en partenariat

en vue de participer au processus de prise de décision et à la mise en place d'un programme de développement territorial. Cette gouvernance à la verticale et à l'horizontale s'accomplit par l'entremise d'un engagement réel et durable et d'un partage de connaissances et de compétences intra et inter localités. C'est dans cette voie que s'est engagée la Fondation canadienne de revitalisation rurale en utilisant le vocable *nouvelle économie rurale*<sup>1</sup>.

Tableau 1. Le nouveau paradigme rural. Source : OCDE, 2006 : 15

	<b>Approche classique</b>	<b>Approche récente</b>
<b>Objectifs</b>	Revenu agricole, compétitivité agricole, aménagement des disparités régionales	Compétitivité des territoires ruraux, valorisation des actifs ( <i>assets</i> ) locaux et exploitations de nouvelles ressources.
<b>Secteurs clés cibles</b>	Agriculture	Secteurs variés de l'économie rurale (tourisme rural, manufacture, TIC, industrie, etc.)
<b>Moyens de base</b>	Subsides	Investissements
<b>Acteurs clés</b>	Gouvernement national, Producteurs agricoles	Tous les niveaux du gouvernement (national, régional, local), parties prenantes variées (privé, organismes communautaires, citoyens)

La nécessité de recourir à une vision nouvelle de que l'on qualifie de nouvelles ruralités se trouve soulignée dans un dossier de *Territoires du futur* (2007). Le concept fait appel à une prise de conscience nette et claire de l'existence de conflits dont l'acuité dans certains cas prend des dimensions grandissantes. On pense à la valeur foncière des sols agricoles qui s'accroît sous la pression de migrants urbains en mal de posséder un lieu de paix pour une retraite dorée. Ou encore, le phénomène *Pas dans ma cour !* en ce qui concerne certaines activités (porcheries, éoliennes, épandage de fumier, etc). Et que penser des exigences de néo-ruraux à la recherche de paysages bucoliques pour autant qu'ils y trouvent les services offerts en milieu urbain ?

## 2. L'ÉCONOMIE DES TERROIRS

« Un produit du terroir est un produit qui provient – ou dont les principales composantes proviennent – d'un territoire délimité et homogène et dont les caractéristiques qui le distinguent de façon significative des produits de même nature reposent sur la spécificité de ce territoire. Ses caractéristiques dépendent à la fois des particularités du milieu, comme la géologie, le climat, le relief, la culture, l'histoire ainsi que du savoir et du savoir-faire, traditionnels ou émergents, et de ses habitants. »<sup>2</sup>

Pour l'Association solidarité rurale du Québec, « L'économie des terroirs fait référence à la valorisation de productions artisanales, la mise en valeur de ressources, de savoir-faire qui ne se reproduisent pas en série. C'est tout le contraire de la production de masse ». Les produits de terroir représentent une branche importante de l'économie rurale et du développement des territoires en raison de leur apport structurant et de leur caractère essentiellement local ou territorial. Ils constituent un élément clé de la

---

1 [nre.concordia.ca](http://nre.concordia.ca)

2 [www.cartv.gouv.qc.ca/questions-autour-notion-terroir](http://www.cartv.gouv.qc.ca/questions-autour-notion-terroir) consulté le 06/02/2015.

diversification de l'activité économique rurale. Ils peuvent favoriser la prospérité dans les villages et faire de l'identité culturelle une source inépuisable pour de nouvelles activités économiques. Au Québec, le secteur des aliments de niche occupait en 2005 4 % de parts de marché et représentait des revenus de 1 milliard de dollars. Dix ans plus tard, cette part s'est accrue de façon sensible. En plus des produits alimentaires, les produits des terroirs concernent aussi les produits non alimentaires, parfois moins connus, mais tout aussi importants (le papier St-Gilles de St-Joseph de la Rive, l'ardoise de St-Marc-du-Lac-Long, le lin de St-Léonard-de-Portneuf, les chaloupes de St-Vallier de Bellechasse, entre autres)<sup>3</sup>.

### 3. LE SECTEUR DE LA VANNERIE D'AIN MEZIAB (KABYLIE)

Le village d'Ain Meziab montre un véritable savoir-faire sous la forme d'une concentration d'unités artisanales spécialisées dans la production de la vannerie en osier, d'où son appellation *Thadarth ikechwalen* qui signifie « le village des paniers ». Ce village se trouve à 8 km du chef-lieu de la commune de Tizi-Ouzou et s'étend sur une superficie de 120 ha<sup>4</sup> et compte près de 2 580 habitants. À l'ouest, on aperçoit le profil du Djurdjura. La production de la vannerie en osier s'appuie sur une tradition lointaine. Selon les villageois d'Ain Meziab, l'origine de la vannerie en osier remonte aux années 1860-1880, quand un prisonnier de Cayenne ayant appris le métier en prison l'a importé à sa libération dans son village. L'apprentissage de l'activité vannière se fait ainsi par transmission familiale de façon informelle. Familiarisés dès leur plus jeune âge à l'usage et la présence des vanneries qui les entourent dans leur vie quotidienne, les enfants apprennent à tresser en observant les adultes et en écoutant leurs commentaires, à la maison, à toute heure de la journée. La formation professionnelle *via* un centre de formation professionnelle fait défaut. Le bassin local de travailleurs facilite le recrutement d'une main-d'œuvre peu scolarisée, mais jouissant de bonnes compétences techniques. Les entreprises artisanales bénéficient ainsi d'un environnement favorable et n'éprouvent pas le besoin de faire appel à des politiques de formation pour répondre aux besoins de leur personnel. L'innovation est absente compte tenu du recours à un travail intensif en main-d'œuvre dont le recrutement ne pose pas de difficulté. Le secteur informel étant dominant, il se caractérise par la faible dimension des unités de production et la faiblesse du capital productif, ce à quoi s'ajoutent la précarité des installations, la quasi-absence du recours à un système comptable et le non-respect des règles professionnelles, juridiques et fiscales.

Les artisans affirment ne pas bien comprendre le concept de partenariat. L'absence de vision d'ensemble et de lignes d'orientation s'avère évidente. Contrairement à ce qui s'observe au Québec, les artisans ne songent pas à créer une association ou à se réunir dans une coopérative. De fait, l'artisan, attaché à son indépendance et jaloux des secrets de son métier, n'arrive pas à travailler dans un cadre coopératif et a beaucoup de mal à reconnaître les logiques du système et à y inscrire ses pratiques comme il se fait généralement dans tout système de production local (SPL). Ainsi, la plupart des artisans restent renfermés sur eux-mêmes et aucune occasion de se réunir n'est favorisée. En cette absence de solidarité, la concurrence exacerbée entre unités artisanales s'avère dominante. Quant aux rapports avec les pouvoirs publics, ils sont pratiquement inexistantes, les

3 [www.ruralite.qc.ca/fr/enjeux/terroir](http://www.ruralite.qc.ca/fr/enjeux/terroir) consulté le 07/07/2015.

4 Donnée recueillie auprès du bureau de l'expert foncier Betrouni Ismail, Tizi-Ouzou.

artisans ayant une vision négative d'un État vu comme le responsable de toute une série d'entraves (fiscales, administratives) à l'exercice de leur activité.

En matière d'organisation et d'approvisionnements, les carences sont nombreuses. La quantité disponible de matières premières étant insuffisante, une minorité d'artisans les importent de... Chine. Quant à la vente, elle se fait soit directement aux consommateurs, soit par l'intermédiaire des commerçants qui revendent les produits à d'autres commerçants. Les produits ne bénéficient d'aucune promotion nationale ou internationale. Or, la recherche des partenaires locaux et internationaux permettrait aux artisans de s'ouvrir aux marchés extérieurs. Tout ceci fait que le SPL de la vannerie, contrairement aux SPL observés à l'étranger, offre l'image d'un village de métier traditionnel où le territoire se voit freiné dans son mouvement, dans sa trajectoire, par des comportements issus d'une culture ancestrale.

## CONCLUSION

Le Groupe de travail sur la mise en marché des produits de spécialité déplore que la mise en marché des produits de terroir soit souvent compromise par l'absence de garanties des approvisionnements en matières premières. Or, les distributeurs ou responsables de points de vente exigent une régularité dans la fourniture des produits. On regrette également la quasi-absence de programmes visant à libérer ces productions de leur caractère artisanal. Ce à quoi s'ajoute un faible pouvoir de négociation face aux fournisseurs d'intrants et aux exigences de la mise en marché<sup>5</sup>.

Pour ce qui est de la propension de travailler de façon solidaire en profitant d'initiatives associatives, les producteurs québécois se trouvent en meilleure position que les artisans de la vannerie en Kabylie. Cependant, ils souffrent parfois des mêmes handicaps que ces derniers. De part et d'autre, les potentiels en matière de savoir-faire et de besoins du marché sont bien présents, mais la croissance des activités est tributaire d'un meilleur encadrement, surtout pour le secteur de la vannerie où tout est à structurer. Laissons le mot de la fin à Luc Baboeuf (2015, 131) : « Pour rendre un milieu favorable à l'innovation, il convient donc de stimuler et soutenir la capacité de ses acteurs à tisser des liens, à nouer des relations leur permettant d'apprendre les uns des autres, d'imaginer des solutions ensemble, mutualiser des ressources, voire des stratégies ».

## RÉFÉRENCES

- Campagne P., Pecqueur B., 2014, *Le développement territorial : une réponse émergente à la mondialisation*, éd. Charles Léopold-Meyer.
- Courlet C., Pecqueur B., 2013, *L'économie territoriale*, Grenoble, PUG.
- Doré, G., Paboeuf, L., 2015, *Gouvernance locale et entrepreneuriat rural. Regards croisés France-Québec*, Sarrant, La librairie des territoires.
- Flamant J.-C., 2007, « Var 2020. Quel futur pour l'agriculture ? Une expérience d'animation collective sur la base d'une démarche prospective », *Territoires du futur*, dossier central « Les nouvelles ruralités », n° 6.
- Leiggenger R., 2008, *Interagir pour innover : une technologie médicale au cœur du réseau*, Bern, Peter Lang.

---

5 [www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/developpement\\_regional/ruralite/groupe\\_travail/rapport\\_emporium\\_tome\\_2.PDF](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/developpement_regional/ruralite/groupe_travail/rapport_emporium_tome_2.PDF) consulté le 07/02/2015.

OCDE, 2006, *The new rural paradigm: Policies and governance*, OECD Rural Policy Reviews.

**LES AUTEUR-E-S**

**André Joyal**

Centre de recherche en développement territorial (CRDT)  
Université du Québec  
andre.joyal@uqtr.ca

**Kahina Chérifi**

Université Mouloud Mammeri,  
Tizi-Ouzou, Algérie  
CRDT/Université du Québec  
ch-nina15@hotmail.fr

## **Constructions et expériences subjectives des territoires ruraux « isolés » et « déficitaires en soins de premier recours » en Lorraine**

### **AUTEURE**

Déborah KESSLER-BILTHAUER

### **RÉSUMÉ**

Face aux phénomènes de désertification médicale en constante progression dans les territoires ruraux, les politiques, les institutions publiques et les collectivités territoriales se mobilisent en faveur d'une politique locale de santé. La construction et la désignation de zones isolées et de communes déficitaires en soins de premier recours permettent de souligner les disparités dans l'offre de soins et les inégalités d'accès aux soins. L'aménagement et le développement territorial d'une politique de santé de proximité passent par cet exercice de ciblage. Pourtant ces zonages ont tendance à accentuer la distance géographique, sociale et culturelle qui sépare les villes des campagnes. Les habitants ne partagent pas ces représentations de leur territoire. Conscients que leur bassin de vie est plutôt éloigné de l'attraction des grands pôles urbains, ils ne l'envisagent pas comme un espace enclavé. Cette perception de leur village découle de leurs expériences quotidiennes, de la connaissance subjective qu'ils ont de leur territoire, d'un réseau social dense qu'ils ont tissé et des différentes formes de sociabilité qu'ils entretiennent.

### **MOTS CLÉS**

Territoires ruraux, santé, accès aux soins, déficit en soins de premier recours, isolement

### **ABSTRACT**

To deal with the phenomena of medical desertification in constant progression in rural territories, politicians, public institutions and territorial authorities mobilise themselves in favour of a local health policy. The construction and the designation of zones that are isolated and communes in deficit in terms of first recourse care underline the disparities in the offer of care and the inequalities of access to care. The territorial development of a proximity health policy goes through this targeting exercise. However these zonings tend to accentuate the geographical, social and cultural distance which separates cities from rural areas. Inhabitants do not share these representations of their territory. Conscious that their living area is rather far away from the attraction of large urban poles, they do not consider it like an enclave. This perception of their village comes from their daily lives, the subjective knowledge which they have of their territory, a dense social network that they wove and the various forms of sociability that they maintain.

### **KEYWORDS**

Rural areas, Health, Access to care, Deficit in first recourse care, Isolation

### **INTRODUCTION**

Sujet de nombreux débats politiques et de travaux scientifiques en France, les liens entre les services publics de santé et les territoires se multiplient ces dernières années (Fleuret et Séchet, 2002 ; Vigneron, 2002). Pour contribuer à la réflexion sur les analyses

territoriales et en particulier sur les relations entre les territoires et la santé, cette communication se propose d'amorcer une discussion autour des zones dites déficitaires en soins de premier recours à partir des représentations partagées par les institutions, les acteurs de soins et les soignés. L'essentiel de la communication portera sur les modes d'appropriation des territoires et des services disponibles en matière de santé par ceux qui y vivent et y travaillent.

Les soins de premier recours correspondent aux soins accessibles, dans le respect de la sécurité et de la qualité, au sein des bassins de vie. Les bassins de vie ruraux, plutôt étendus et peu denses en population par rapport aux pôles urbains, proposent une offre en services, en soins et en emplois faiblement concentrée et peu diversifiée. L'accès à ces équipements de proximité peut être rendue difficile en milieu rural en raison de l'éloignement géographique, du temps de parcours, de la topographie des lieux, de problèmes de mobilité, de déplacements, de situations de précarité, etc. (Tonnelier, 2011).

Dans un premier temps, après avoir présenté la méthodologie de recherche, nous précisons les façons dont les territoires sont construits par les institutions publiques. Dans un deuxième temps, nous aborderons les représentations que les informateurs, soignants et soignés qui travaillent et/ou vivent dans ces zones, se font de leur territoire à partir de leurs pratiques et expériences quotidiennes.

## **1. CONSTRUCTION DES TERRITOIRES ISOLÉS ET DÉFICITAIRES EN SOINS DE PREMIER RECOURS**

### **Protocole et méthodologie de recherche**

La communication s'appuie sur des données qualitatives recueillies au cours de l'enquête Médicamp<sup>1</sup>. À partir d'une approche sociologique et anthropologique, elle étudie les représentations des territoires, l'accès aux soins et les itinéraires thérapeutiques de ménages (Strauss, 1997) qui habitent dans des zones qui conjuguent ruralité et déficit en services de santé.

La recherche s'intéresse ainsi aux territoires qualifiés à la fois de déficitaires en soins de premier recours par l'agence régionale de la santé (ARS) de Lorraine et aux zones dites isolées du point de vue de l'Observatoire des territoires. Médicamp a tenu à croiser les données d'une construction politique du territoire en matière d'offre de soins et d'influence des villes sur le territoire français sans pour autant maintenir de césure entre l'urbain et le rural.

D'un point de vue méthodologique, l'enquête ethnographique d'une durée de deux ans a permis de réaliser des observations *in situ* et près de 60 entretiens semi-directifs, d'une part, auprès d'usagers de soins de catégories sociales et d'âge contrastés et, d'autre

---

<sup>1</sup> Soutenue par la Maison des sciences de l'homme Lorraine, le CNRS, l'Université de Lorraine et la région Lorraine, cette recherche est portée par une équipe de 4 chercheuses : Déborah Kessler-Bilthauer (MSH Lorraine-Université de Lorraine, Nancy), Joëlle Kivits (MSH Lorraine-École de santé publique/Université de Lorraine, Nancy), Virginie Vinel (MSH Lorraine-Laboratoire de sociologie et d'anthropologie (LASA)/Université de Franche-Comté, Besançon et Ingrid Voléry (MSH Lorraine-Laboratoire lorrain de sciences sociales (2L2S), Université de Lorraine, Nancy).



part, auprès de professionnels de santé et de thérapeutes non reconnus dans les départements de la Meuse, des Vosges et de la Moselle. Pour gagner en clarté et en précision, notre intervention sera axée sur l'analyse des données récoltées en Moselle (57).

### **Une approche territorialisée pour faire face aux inégalités d'offre et d'accès aux soins en milieu rural**

Établissements publics administratifs qui regroupent en leur sein les services de santé de l'État et ceux de l'assurance maladie, les agences régionales de la santé disséminées sur l'ensemble du territoire français « détiennent le monopole des politiques de santé au niveau local » (Barthe et Lima, 2012). Préoccupée par la question de la désertification médicale, l'ARS Lorraine s'est engagée à réduire les inégalités d'offre et d'accès aux soins en déterminant des zones déficitaires en soins de premier recours.

Le système de santé français se décline en trois niveaux de recours médical. Les soins de premier recours sont proposés par les médecins généralistes libéraux, les professionnels du paramédical et les acteurs de santé établis dans des centres de santé<sup>2</sup>.

Les soins de premier recours sont donc les plus courants et les plus nombreux parce qu'ils répondent à des besoins en soins primaires. L'OMS les définit ainsi en 1978 comme les « soins de santé essentiels fondés sur des méthodes et des techniques pratiques, scientifiquement valables et socialement acceptables, rendus universellement accessibles à tous les individus et à toutes les familles de la communauté avec leur pleine participation et à un coût que la communauté et le pays puissent assumer à tous les stades de leur développement dans un esprit d'autoresponsabilité et d'autodétermination ». Les soins primaires se confondent ainsi avec les soins de premier recours, mais ces derniers ne se limitent pas à des traitements curatifs. Selon la loi hôpital, patients, santé et territoires (HPST), les soins de premier recours incluent une prise en charge globale de la santé, dans un périmètre restreint et accessible tout en prenant en compte la spécificité du territoire en termes de contexte social, culturel, démographique, sanitaire et épidémiologique.

### **Modalités de mise en œuvre d'une politique de zonages en matière de santé de proximité et d'« isolement »**

Les territoires de santé nés de la suppression de la carte sanitaire grâce à l'ordonnance de simplification administrative du 4 septembre 2003 pointent, dans les campagnes les plus isolées, des zones « fragiles » définies de façon opposable au niveau national en ce qui concerne l'accès aux soins primaires.

En Moselle-Est, les territoires autour des anciennes villes de garnison de Morhange et de Dieuze, séparés de quelques kilomètres, ont été identifiés par l'ARS Lorraine comme des ensembles de communes déficitaires en soins de premier recours. Pour établir ce diagnostic, l'ARS a pris en compte un ensemble d'indicateurs tels que la densité de population, la répartition démographique, les données épidémiologiques, sociologiques, les besoins en soins actuels et à venir, la structuration de l'offre de soins en relevant le nombre de médecins généralistes et plus globalement d'acteurs de santé, et s'intéressant aussi à leur âge.

---

<sup>2</sup> Les soins de deuxième recours sont dispensés par les médecins spécialistes libéraux et par les hospitaliers. Enfin, les soins de troisième recours se retrouvent dans les CHU et les établissements « très » spécialisés.

Cette classification « déficitaire en soins de premier recours » se veut pertinente dans le sens où elle invite à réfléchir à l'organisation territoriale du système de santé et à la régulation de l'offre de santé, et cherche à améliorer l'aménagement du territoire.

La recherche Médicamp trouve ainsi son point d'ancrage dans la définition de ces zones qui initie un vaste programme territorial de santé. Cependant, ce repérage, qui met en lumière les difficultés d'accès aux soins dans certains territoires éloignés des villes, ne permet pas de mesurer l'isolement des campagnes.

L'Observatoire des territoires met l'accent, à un échelon géographique fin, sur les dynamiques, les ressources et les disparités territoriales en exploitant différentes analyses, des indicateurs et des déterminants. La typologie ZAU (zonage en aires urbaines) 2010 dresse un état des lieux de l'influence des aires urbaines en distinguant plusieurs niveaux, des grands pôles aux communes isolées. Dans les territoires de Morhange et Dieuze, ce sont ces dernières que nous avons retenues pour apporter un double éclairage sur les communes qui sont dès lors considérées à la fois comme déficitaires en soins de premier recours et isolées.

## **2. À PROPOS DU DÉFICIT EN SOINS DE PREMIER RECOURS ET DE L'ISOLEMENT : REPRÉSENTATIONS ET PRATIQUES DE SOINS DANS DEUX TERRITOIRES EN MOSELLE**

### **Perceptions et réceptions du zonage en communes « déficitaires en soins de premier recours »**

Globalement, les résidents de zones rurales dites « isolées » en Lorraine ne considèrent pas que leur bassin de vie soit un territoire « déficitaire en soins de premier recours ». Les ménages rencontrés ont une bonne connaissance de l'offre de soins de proximité qui se déploie autour de leur village. L'appropriation de l'offre de santé passe par la construction d'un réseau de professionnels de santé qu'ils ont expérimenté et en qui ils ont confiance. L'expérience des voisins, des amis, de la famille, des collègues et des personnes rencontrées sur le territoire permet d'appréhender l'offre de santé et de juger de la qualité des soins proposés.

Les enquêtés, qu'ils soient professionnels de santé ou ménages, critiquent cet étiquetage qui selon eux les stigmatisent et les dévalorisent par rapport aux grandes aires urbaines plus attractives. Cette désignation a tendance à opposer une médecine des villes à une médecine des champs. Les informateurs associent d'ailleurs peu cette assignation à la notion de « désert médical » qui renvoie à une absence de médecins généralistes. Le nombre de médecins généralistes dans leur canton, dans un périmètre de 15 à 20 kilomètres de leur domicile, est pourtant selon eux suffisant. Cependant, ils considèrent que leur médecin traitant a une patientèle importante ce qui peut entraîner des temps d'attente longs. Les délais pour obtenir un rendez-vous tendent à s'allonger encore du côté de certains spécialistes, certains professionnels du secteur paramédical et quelques thérapeutes non conventionnels. Bien que les informateurs soient satisfaits de la qualité du tissu médical actuel, ils expriment des inquiétudes quant à l'offre de soins et au renouvellement des acteurs de soins de proximité. Ils constatent effectivement le vieillissement des professionnels de santé et l'absence de succession. La situation est en effet préoccupante puisque l'Observatoire des territoires indique qu'en

2012, dans le bassin de vie de Morhange, 62,5 % des médecins généralistes en activité régulière ont plus de 55 ans tandis que dans le territoire de Dieuze, 71,4 % d'entre eux ont atteint cet âge<sup>3</sup>.

Le regard porté par les ménages rencontrés et les acteurs de santé sur leur territoire en matière de santé se révèle ainsi plein de nuances mais qu'en est-il de leurs représentations de leur isolement par rapport aux villes ?

#### **« Isolé ? Vous avez dit communes isolées ? »**

Le caractère « isolé » de leur zone d'habitat ne les convainc pas davantage. L'isolement, qualificatif politique, ne correspond pas à leur réalité même si les enquêtés soulèvent d'une manière générale le manque ou l'absence de services dans leur village concernant les transports en commun, les établissements scolaires, les petits commerces de type boulangerie, épicerie, café. Ils disent être habitués à l'éloignement de certains équipements : « J'ai 73 ans et ça fait 73 ans que je vis ici. (Rires) Alors, vous comprenez bien que je ne me sens pas isolée ! (Rires) Je sais qu'à tant et tant de kilomètres, il y a tel médecin... et ça prend tant de temps. Pour moi, c'est tout à fait normal ! » (femme, 73 ans). Ceux qui habitent ces territoires depuis seulement quelques années se souviennent de leurs premières impressions : « Je me suis dit : j'arrive dans un trou perdu » (femme, 34 ans, Moselle). Ces informateurs disent s'être peu à peu adaptés à cet environnement rural qu'ils apprécient pour son calme, sa tranquillité, sa nature, au point que leurs sentiments initiaux se sont atténués, voire ont disparu.

Quel que soit le milieu social d'appartenance et les catégories d'âge, le sentiment d'isolement tend à s'effacer avec la familiarisation aux lieux puisqu'en parcourant régulièrement les routes et les chemins à pied ou en véhicule, les habitants domestiquent et modèlent leur bassin de vie. Le véhicule personnel est le moyen de transport principal tant pour l'approvisionnement que pour l'accès aux services de santé et de soins ; il est considéré comme l'instrument d'indépendance et d'autonomie par excellence. « De nos jours, je trouve que ça va parce qu'on est quand même amené à prendre facilement la voiture donc... Ça va, on survit » (femme, 40 ans).

Ceux qui connaissent des problèmes de mobilité peuvent tout de même compter sur leur entourage proche. Au sein des campagnes les plus isolées, les solidarités se multiplient envers les personnes âgées et celles qui n'ont pas le permis de conduire ou pas, ou plus, de véhicule. Le village est souvent habité par des personnes proches de la parenté ou du voisinage, connues et fréquentées depuis de longues années. Pour les « nouveaux arrivants », c'est évidemment le développement du tissu social qui permettra de réduire la sensation d'être isolé et « loin de tout ».

#### **CONCLUSION**

Les territoires ruraux isolés et déficitaires en soins de premier recours ont émergé d'une politique de santé locale, régionale, nationale et européenne. Nous avons pu souligner les enjeux de la création de ces instruments politiques qui s'inscrivent dans de vastes programmes d'actions, d'aides et de soutien pour les territoires de proximité.

---

<sup>3</sup> Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) 2012 (Système national d'information inter-régimes de l'Assurance maladie-SNIIRAM, Caisse nationale de l'Assurance maladie-CNAM, INSEE-Recensement de la population 2011).

L'aménagement et la structuration de ces espaces ruraux s'organisent autour d'attentes, de besoins et de projets.

Bien que les habitants ne se reconnaissent pas dans ces appellations, elles présentent une utilité dans la mesure où elles permettent de mobiliser et rassembler les actions publiques dont ils peuvent tirer les bénéfices. Construit à partir des services, des équipements, des infrastructures et de l'emploi disponibles aux environs, leur territoire n'est pas enclavé, clos sur lui-même. Dynamique, socialisateur et ouvert vers l'extérieur et les pôles urbains plus importants grâce aux réseaux routiers surtout, leur village ne leur apparaît pas figé. Leurs pratiques notamment de soins, leurs habitudes et leurs comportements quotidiens les amènent, d'une part, à façonner de manière individuelle leur territoire et, d'autre part, à développer collectivement le sentiment d'appartenir à un bassin de vie.

Ces représentations du territoire contrastent avec le regard porté par les politiques publiques qui, volontairement ou non, initient une rupture et un rapport de domination entre les villes et les campagnes, entre la médecine urbaine et la médecine rurale et donnent alors le sentiment à leurs habitants d'être dévalorisés car les territoires sont porteurs d'identité.

## RÉFÉRENCES

- Barthe L., Lima S., 2012, « L'émergence d'une politique locale de santé dans les territoires ruraux : enjeux et limites », *Sciences de la société*, n° 86, pp. 50-69.
- Fleuret S., Séchet R., 2002, *La santé, les soins, les territoires. Penser le bien-être*, Rennes, PUR.
- Strauss A., 1997, *La trame de la négociation*, Paris, L'Harmattan.
- Tonnellier F., 2011, « Limites ou frontières des territoires de santé : Liberté, Égalité, Proximité ? », *Pouvoirs locaux, santé, environnement et territoire*, n° 90, pp. 91-94.
- Vigneron E., 2002, *Santé et territoires, une nouvelle donne*, La Tour d'Aigues-Paris, éd. de l'Aube-DATAR.

## L'AUTEURE

**Déborah Kessler-Bilthauer**  
MSH Lorraine  
CNRS/Université de Lorraine  
deborah.kesslerbilthauer@gmail.com

# La Réunion : un territoire spécifique en matière de prise en charge des personnes âgées dépendantes

## AUTEUR-E-S

Armelle KLEIN, Frédéric SANDRON

## RÉSUMÉ

L'île de La Réunion est un département d'outre-mer français et une région ultra périphérique européenne dont les caractéristiques démographiques, sociales et économiques sont en forte résonance avec les caractéristiques géographiques et physiques du territoire. L'éloignement de la métropole et du continent européen, l'exposition à sept des huit risques majeurs, la dichotomie entre les espaces côtiers et montagneux, sont ainsi à mettre en relation avec des taux de pauvreté, de chômage et d'inégalités parmi les plus élevés de France. Dans ce contexte, le vieillissement très rapide de la population réunionnaise et la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie sont des défis pour les pouvoirs publics, mais aussi une occasion de promouvoir des approches originales fortement ancrées dans la dynamique territoriale. Cette communication s'intéresse donc à analyser ce mouvement de contraintes et d'opportunités sociales et démographiques et la manière dont il interagit avec le territoire pour en faire un lieu d'innovation institutionnelle.

## MOTS CLÉS

Territoire, vieillissement, santé, social, La Réunion

## ABSTRACT

Reunion Island is a French overseas department and Ultra Peripheral European Region. Its demographic, social and economic characteristics match with the territory's geography, as well as its physical features. Several elements (such as the distance separating the island from France and Europe, its exposure to seven of the eight major environmental hazards, the strong contrast between the coastal and the inland regions of the island) are to be considered when it comes to analysing key indicators like poverty rate, unemployment, and social inequality, which are amongst the highest in France. Therefore, the rapid ageing population on the island and the care for the elderly are challenges the public institutions have to tackle. However they are also an opportunity to promote innovative approaches, deeply rooted in territorial dynamics, and mindset. This communication therefore focuses on analysing these movements of constraints, as well as social and demographic opportunities, and the way it interacts within the territory with a view to enhancing institutional innovation.

## KEYWORDS

Territories, Ageing, Health, Social, Reunion Island

## INTRODUCTION

L'île de La Réunion est un département d'outre-mer français situé dans le sud-ouest de l'océan Indien. D'une superficie de 2 500 km<sup>2</sup>, il est actuellement peuplé d'environ 850 000 personnes. Si la pyramide des âges réunionnaise est encore jeune, le vieillissement de la population s'y déroule à un rythme soutenu, eu égard à une baisse rapide

de la fécondité entre 1960 et 1980. Les spécificités géographiques, physiques, démographiques, économiques et sociales du territoire réunionnais ont induit des modalités originales de prise en charge des personnes âgées dépendantes, tout au moins en référence au modèle français métropolitain. Notamment, la préconisation largement répandue de favoriser le maintien à domicile des personnes âgées est ici réellement effective. Peut-on dire pour autant que ce territoire est innovant en la matière ? Pour tenter de répondre à cette question, nous nous appuyerons sur la littérature scientifique, sur des données secondaires de la statistique publique, sur une trentaine d'entretiens réalisés dans le cadre de trois programmes de recherche (G-Run, Amare, Maia-Age) et sur notre participation à de nombreuses réunions dans des instances du secteur social et médico-social à La Réunion.

### **1. VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ET DÉPENDANCE**

Selon Chaussy et Fabre (2014), entre 2010 et 2030, la population réunionnaise âgée de soixante ans et plus devrait passer de 100 000 à 225 000 personnes selon le scénario central des projections démographiques de l'INSEE. Leur part dans la population totale serait ainsi doublée, passant de 12 à 23 %. Les projections démographiques de la population de soixante ans et plus indiquent un taux de dépendance de 12 % à l'horizon 2030, soit le même qu'en 2010, à comparer avec un taux de 9 % en France métropolitaine en 2030, soit le même aussi qu'en 2010. Cette stabilité du taux de dépendance entre 2010 et 2030 s'explique par un double mouvement de sens contraire : le premier joue en faveur d'une baisse des taux de dépendance à chaque âge suite aux progrès de la médecine et à l'amélioration de la qualité de vie, le second joue en faveur d'une hausse de la dépendance eu égard à l'allongement de l'espérance de vie et à la part de plus en plus importante des personnes très âgées au sein des seniors.

### **2. LE CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE ET TERRITORIAL**

En 2010, la moitié des Réunionnais vivent avec un revenu inférieur à 1 070 euros par mois. Avec un seuil de pauvreté de 60 % du revenu médian, soit 935 euros mensuels par unité de consommation, ce sont 42 % des Réunionnais qui sont sous le seuil de pauvreté. Le taux de chômage à La Réunion est de l'ordre de 30 % et incidemment plus du tiers de la population a recours aux minima sociaux, alors que ce chiffre est de 10 % au niveau national. Contrairement à la France métropolitaine, les conditions de vie des personnes âgées réunionnaises sont encore moins bonnes que celles de la population générale. En effet, les personnes âgées aujourd'hui ont peu travaillé dans le secteur formel, elles ont peu cotisé, et ce sont 27 % d'entre elles qui perçoivent l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), alors qu'elles ne sont que 3,5 % en France métropolitaine. Avec l'incidence des divorces et de la décohabitation familiale, les personnes âgées vivent de plus en plus souvent seules, puisqu'elles sont aujourd'hui 17 % dans ce cas contre 11 % en 1982.

### **3. DÉCLINAISONS ET IMPLICATIONS TERRITORIALES DU VIEILLISSEMENT**

L'espérance de vie de la population réunionnaise a largement progressé depuis la départementalisation en 1946 où elle n'était que de 50 ans. Elle est aujourd'hui proche de 80 ans, soit environ deux ans de moins qu'en France métropolitaine. Comparativement, les taux de dépendance sont supérieurs à tous les âges et globalement le processus du vieillissement individuel y intervient de manière plus précoce. En conséquence, la proportion de personnes âgées dépendantes y est plus forte, en témoigne le taux de

personnes âgées percevant l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) qui est de 43 % contre 20 % en France métropolitaine. Le défi pour les pouvoirs publics sur le territoire réunionnais est donc de prendre en charge la perte d'autonomie d'un nombre toujours croissant de personnes âgées dans un contexte budgétaire de plus en plus difficile. Or, parmi les bénéficiaires de l'APA, 94 % d'entre eux vivent à domicile à La Réunion, contre 61 % en France métropolitaine. L'offre territoriale d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes est ainsi relativement restreinte en comparaison des chiffres nationaux puisque le taux d'équipement en lits médicalisés est de 46 pour mille personnes âgées de soixante-quinze ans et plus à La Réunion contre 100 pour mille en France métropolitaine. De même, le taux d'équipement en structure d'hébergement complet pour personnes âgées de soixante-quinze ans et plus est de 51 lits pour mille contre 124 pour mille en métropole.

Deux pistes peuvent être explorées pour expliquer ce fait : d'abord, le faible niveau de ressources des personnes âgées à La Réunion indique que la demande d'hébergement est faible, la grande majorité des personnes hébergées en institution sont en effet prises en charge par les aides sociales du département. Ensuite, malgré une tendance en hausse à la décohabitation, les solidarités familiales restent vivaces et le rôle de la famille et des aidants proches dans la prise en charge des personnes dépendantes demeure fondamental. La petitesse du territoire réunionnais est un facteur favorisant cette situation dans la mesure où les aidants ne sont jamais vraiment éloignés de la personne âgée. Cette double spécificité à la fois sociale et géographique renvoie à une notion de care non pas au sens étroit des soins prodigués mais davantage à celui du « souci de l'autre », puisqu'il s'agit de veiller à ce que la personne âgée soit bien entourée, qu'elle soit bien prise en charge et que, dans la mesure du possible, ses préférences en matière de maintien à domicile soient satisfaites.

#### **4. VIEILLISSEMENT ET POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALISÉES**

Depuis de nombreuses années, le maintien à domicile est le principe-phare des politiques publiques françaises en matière de prise en charge de la dépendance des personnes âgées. Les enjeux au centre de ce maintien à domicile sont à la fois financiers et liés au bien-être des personnes âgées qui évitent ainsi les ruptures, les pertes de repères et qui peuvent continuer à participer à la vie locale (Gwiazdzinski *et al.*, 2015). Non seulement, La Réunion ne déroge pas à cette règle, mais il semble même que ce territoire ait expérimenté des solutions originales en la matière. Il existe aujourd'hui à La Réunion un processus d'institutionnalisation du domicile qui rend l'approche dichotomique « domicile » vs « institution » de moins en moins pertinente pour aborder la question de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées. Ainsi, le faible taux d'équipement en structures d'accueil pour personnes âgées à La Réunion est le corollaire d'une prise en charge à domicile ou en familles d'accueil plus systématique qu'en France métropolitaine, à travers un réseau organisé de structures de maintien à domicile (MAD), d'hospitalisation à domicile (HAD) et de divers dispositifs institutionnels. Sur cet aspect et par rapport à la métropole, La Réunion présenterait donc un modèle socialement et institutionnellement relativement avancé du point de vue des orientations des politiques publiques, même si c'est à travers une certaine forme de contrainte financière et sociale que ce modèle existe. Il se fonde sur un continuum d'aides que l'on peut classer en quatre catégories ; les aides humaines (soutien psychologique, accompagnement dans les actes de la vie quotidienne et accompagnement social), les

aides techniques (aménagement ou adaptation des logements, approvisionnement en matériel médical et paramédical), les aides sanitaires (tout ce qui est relatif aux soins) et les aides financières (aides sociales pour la dépendance). L'approche sectorielle qui délimite le champ de ces différents types d'aides laisse ainsi la possibilité aux territoires de les combiner pour créer de véritables politiques gérontologiques territorialisées. Il s'agit alors d'un véritable changement de paradigme puisque le territoire n'est plus seulement le lieu d'application de lois nationales ou de localisation de services, mais bel et bien à l'origine d'une nouvelle manière de « penser, politiquement, les diverses manières d'accompagner le vieillissement, en tant que dynamique individuelle et collective » (Gucher, 2012). Il est au centre de l'offre de services et de care des personnes âgées (Drobne et Bogataj, 2014), de telle sorte qu'il devient possible de l'exprimer comme un « territoire gérontologique », se déclinant alors en « territoire de prévention » lorsqu'il s'agit de prévenir et d'anticiper la dépendance et en « territoire de prise en charge » lorsque la personne âgée connaît une perte d'autonomie (Warin, 2010). Si les acteurs impliqués dans la prise en charge des personnes âgées à La Réunion sont identiques à ceux de la métropole (département, agence régionale de santé, sécurité sociale, système hospitalier, médecins et paramédicaux libéraux, sociétés de services à la personne, associations, aidants, familles, etc.), il semble que c'est dans un mode de gouvernance articulant une coordination informelle et ancienne à un mode formel plus contemporain fondé sur des normes et recommandations nationales que l'originalité du territoire réunionnais trouve à s'exprimer. À titre d'illustration, mentionnons le rôle important des familles d'accueil à La Réunion, département parmi les plus concernés en France par ce mode de prise en charge. Ces familles d'accueil sont rémunérées pour recevoir et héberger à leur domicile des personnes âgées dépendantes. Si les départements cherchent actuellement à étendre cette pratique, il est vraisemblable que son succès à La Réunion est lié à une pratique sociologique dans la prise en charge de personnes âgées favorisant déjà l'accueil ou le care des personnes âgées au-delà du premier cercle familial. Les orientations des politiques publiques rencontrent donc ici une logique sociale territorialisée qui en favorise largement l'adoption et la mise en place.

## **5. UN TERRITOIRE INNOVANT FACE À L'INDIVIDUALISATION DU CARE**

Ce qui est réellement innovant dans la combinaison de ces aides et dispositifs pour la prise en charge des personnes âgées fragiles ou en perte d'autonomie, c'est la possibilité d'individualiser les modalités d'intervention et les solutions requises. En effet, comme l'indique Rouzeau (2011), « l'intervention sociale doit faire face aux attentes consuméristes des bénéficiaires et à leurs revendications pour des prestations de qualité c'est-à-dire construites sur une certaine standardisation et, tout à la fois, sur de fortes exigences de personnalisation ». Cette exigence d'individualisation des prestations et des offres de services tire ses racines de deux constats et niveaux d'analyse. Le premier est celui qui donne la primauté à l'individu dans ses souhaits, ses attentes et ses besoins. Il est fondé sur l'idée que les histoires de vie sont toutes différentes et que chaque personne doit être considérée dans sa singularité. Ceci *et al.* (2013) proposent alors le terme « accommodation » (en langue anglaise), comme la combinaison d'une grande variété de ressources destinée à proposer et fournir le care aux personnes âgées. Le deuxième niveau est celui des territoires qui connaissent des situations très hétérogènes et des dynamiques locales extrêmement différenciées (Gand et Périac, 2015).



## CONCLUSION : LE TERRITOIRE AU CENTRE DE L'INNOVATION GÉRONTOLOGIQUE

Les caractéristiques physiques du territoire réunionnais, à savoir son exigüité, son éloignement de la métropole française et du continent européen, son caractère circonscrit, se combinent avec les caractéristiques démographiques et socio-économiques de sa population pour aboutir à un modèle de prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées relativement original dans le paysage français et européen. Celui-ci se fonde notamment sur la réalisation d'un souhait, une fois n'est pas coutume, exprimé par l'ensemble des acteurs de la société : le maintien maximal à domicile des personnes âgées. La forte inscription du social dans le spatial à La Réunion n'est sans doute pas étrangère à cette situation qui se rattache à une « co-construction et une co-évolution du vieillissement et de l'espace » selon l'expression de Schwanen *et al.* (2012) et qui peut aussi être reliée à un « paysage du soin » (*landscape of care*) tels que décliné par Milligan et Wiles (2010). Cette inscription territoriale des politiques gérontologiques se traduit à l'île de La Réunion, d'une part, par l'existence d'un maillage complexe, coordonné à la fois de manière formelle et informelle, de solutions diverses et, d'autre part, par un ensemble d'attitudes proactives des acteurs institutionnels visant par exemple à acquérir le label « Ville amie des aînés » de l'Organisation mondiale de la santé ou bien à mettre en place une filière de la *Silver Economy*.

## RÉFÉRENCES

- Ceci C., Purkis M. E., Björnsdóttir K., 2013, "Theorizing accommodation in supportive home care for older people", *Journal of Aging Studies*, vol. 27, pp. 30-37.
- Chaussy C., Fabre E., 2014, « Deux fois plus de personnes âgées à La Réunion en 2030 », *INSEE Partenaires*, n° 29, Saint-Denis, INSEE Réunion.
- Drobne S., Bogataj M. 2014, "Regions for Servicing Old People: Case Study of Slovenia", *Business Systems Research*, 5(3), pp. 19-36.
- Gand S., Périac E., 2015, « Instrumenter la gouvernance territoriale de la politique d'aide aux aidants de personnes âgées dépendantes », 6<sup>e</sup> colloque « Santé Social Kedge », Marseille, 8-9 avril 2015.
- Gucher C., 2012, « Des "territoires identitaires" comme support de la continuité de la vie des aînés et de la construction des politiques publiques », in Viriot-Durandal P., Pihet C., Chapon P.-M. (dir.), *Les défis territoriaux face au vieillissement*, Paris, La Documentation française, 165-168.
- Gwiazdzinski L., Cholat F., Colleoni M., 2015, « Face au vieillissement : le rôle des territoires », *Population & Avenir*, n° 723, pp. 17-19.
- Milligan C., Wiles J., 2010, "Landscapes of care", *Progress in Human Geography*, 34(6), pp. 736-754.
- Rouzeau M., 2011, « La fabrique de l'action sociale et du travail social : variation des régulations et rapports aux territoires », in Noguès H., Rouzeau M., Molina Y. (dir.), *Le travail social et ses formations à l'épreuve des territoires*, Rennes, Presses de l'EHESP, 53-75.
- Schwanen T., Hardill I., Lucas, S., 2012, "Spatialities of ageing: the co-construction and co-evolution of old age and space", *Geoforum*, 43(6), pp. 1291-1295.
- Warin P., 2010, « Piloter la production de territoires gérontologiques », *Gérontologie et société*, 1(132), pp. 187-198.

## LES AUTEUR-E-S

**Armelle Klein**  
Université de La Réunion  
IRD  
armelle.klein@ird.fr

**Frédéric Sandron**  
CEPED  
IRD  
frederic.sandron@ird.fr

# **De la querelle de clocher à la monnaie d'échange : le choix des 13 capitales régionales issues de la réforme territoriale de 2014/2015**

## **AUTEURS**

Antoine LAPORTE, Guillaume VERGNAUD

## **RÉSUMÉ**

La réforme territoriale française qui entre en vigueur en 2016 a pour principale conséquence la fusion de certaines régions existantes et un choix entre les chefs-lieux régionaux pour le siège des administrations. Comme toute discussion sur le lieu où siège le pouvoir d'un territoire, ce sujet a pu susciter des débats à différents niveaux, national comme régional. Cette communication vise à mesurer l'importance de la question des chefs-lieux dans la chaîne de mise en place de cette réforme territoriale. Elle cherche également à déterminer le type d'arguments utilisés, qu'ils soient de nature politique, symbolique ou économique, pour qu'une ville conserve son statut de capitale régionale. Enfin, elle cherche à présenter une géographie des capitales régionales les plus discutées et à la mettre en relation avec les services effectivement perdus ou maintenus. Ce travail est le résultat d'une lecture systématique des débats à l'Assemblée nationale et au Sénat.

## **MOTS CLÉS**

France, régions, capitale, débats parlementaires, réforme territoriale

## **ABSTRACT**

The primary consequence of the French Regional Reform, to be enacted in 2016, will be the merging of certain existing regions leading to a choice between regional capitals as seats of administration. As in every discussion about shifting the seat of power in a territory, this has been debated at both the national and regional levels. This paper intends to measure the place of the capitals question in the process of implementation of the territorial reform. It categorizes the type of arguments used, sorted as political, symbolic or economic, by cities attempting to maintain their regional capital status. Furthermore, we depict the geography of the most contentious capital debates, placing each in relation to the geography of services actually lost or maintained. This research is based on the systematic reading of transcribed debates on this territorial reform that took place in the National Assembly and in the Senate.

## **KEYWORDS**

France, Regions, Capital city, Parliament debates, Territorial reform

## **PROPOSITION**

La réforme territoriale française votée en 2015 consiste, entre autres, en la réduction du nombre des régions en fusionnant plusieurs d'entre elles. De la même manière que les régions initiales avaient été conçues par l'agrégation de départements, les régions dont le découpage et l'organisation institutionnelle seront effectives à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 ne naissent pas du démantèlement de précédentes régions mais d'une association d'entités déjà constituées. Cependant, si l'intégrité des régions n'a pas été modifiée, le choix

d'un seul chef-lieu, et donc la discrimination entre plusieurs centres, a été inévitable. Si la question du découpage des régions a occupé une grande partie des articles de presse traitant de la question, tout comme de la littérature scientifique qui s'est intéressée à ce débat (Brennetot et de Ruffray, 2014), celle du choix des chefs-lieux est arrivée plus tardivement, plutôt au cours de l'année 2015.

Les capitales régionales ont été désignées en conseil des ministres le 31 juillet 2015, même si elles ne seront définitivement entérinées qu'après les élections régionales de décembre 2015. Parallèlement, les conseils régionaux ont pu voter ponctuellement des motions pour ou contre ces choix opérés à l'échelle nationale. Le 29 juin, lors d'une vidéoconférence, les deux conseils régionaux de Rhône-Alpes et d'Auvergne désignaient Lyon comme capitale provisoire. Le 24 juillet, le conseil régional de Languedoc-Roussillon votait défavorablement un chef-lieu de la région Midi-Pyrénées–Languedoc-Roussillon à Toulouse. La portée des décisions locales semble cependant d'emblée limitée puisque les arbitrages ont été proposés par le gouvernement et transmis aux préfets régionaux.

Le terme de « chef-lieu régional » est générique et cache une propension des décideurs à parler de moins en moins de préfectures régionales, terme technique renvoyant à l'administration (déconcentrée) d'une entité territoriale, et de plus en plus de « capitales régionales », porteuses de sens, de fonctions et d'identités beaucoup plus complexes. De simple lieu d'exercice d'un préfet, on passe à une ville dont le statut est constitutif de son essence, et qui s'inquiète autant de ses fonctions et de sa visibilité à différentes échelles que des emplois induits par la présence de l'administration régionale.

Le débat concernant la localisation du chef-lieu porte un paradoxe, qui tient à la fonction de préfecture régionale en France. Dans l'absolu, et en théorie, il n'existe aucune obligation ou aucun déterminisme liant taille d'une ville (en termes de population ou de fonctions) et statut de chef-lieu. Un certain nombre de préfectures départementales ne sont pas les plus grandes villes de leur territoire (même si beaucoup l'étaient lors de la fondation des départements) et le facteur taille ne suffit pas à justifier le choix de Lyon plutôt que Clermont-Ferrand ou celui de Toulouse plutôt que Montpellier. Par ailleurs, et toujours dans l'absolu, une région, comme un État, peut être administré depuis n'importe quel lieu. L'influence du chef-lieu ne se confond en effet pas avec une aire de chalandise, comme pour la répartition d'un bien marchand, mais dessine une zone de compétence juridique qui se superpose avec le tracé de la région elle-même. Autrement dit, l'influence n'est pas, dans ce cas, une question d'accessibilité. Une décision s'appliquera de la même manière en Champagne-Ardenne-Lorraine-Alsace qu'elle soit votée à Strasbourg, Metz ou Reims. Les besoins en infrastructures d'une capitale régionale en France sont réduits et ne demandent pas absolument à être situés dans une très grande ville. L'administration de la région et la présence des élus ne concernent au plus que quelques centaines, voire quelques milliers, de personnes sur des entités qui compteront à partir de 2016, en moyenne, 4,8 millions d'habitants. Le budget d'une région française et l'étendue de ses compétences juridiques, même s'ils se sont étoffés ces dernières années, ne peuvent être comparés avec ceux des pendants espagnols, belges ou allemands. Les services liés à l'administration ne demandent que peu souvent à leurs usagers de s'y rendre, ce qui affaiblit la pertinence des arguments portant sur la seule accessibilité.

Et pourtant, dans le même temps, la question du chef-lieu est soit traitée sur le mode de l'évidence (c'est le cas pour Lyon) soit, plus souvent, débattue et défendue de manière extrêmement passionnée et sensible. Certaines municipalités concernées par une possible perte de leur statut de capitale régionale se sont ainsi mobilisées, à l'instar d'Amiens ou de Montpellier. Certes, le chef-lieu régional signifie la promesse d'emplois et d'un possible effet d'entraînement sur la localisation d'autres établissements publics ou parapublics (par exemple, l'université, le CHU, la chambre de commerce, le rectorat). Et inversement, la perte de ce statut est potentiellement synonyme de diminution voire de disparition de ces mêmes emplois et de leurs effets quantitatifs ou qualitatifs. Mais le statut de capitale est surtout l'assurance d'être présent sur la carte d'identité de la région, c'est-à-dire de faire partie de ses attributs, au même titre que son drapeau, comme la capitale d'État dans son État (Kirsch, 2005). C'est cette dimension peu objectivable *a priori*, celle du symbolique, voire du sensible, qui ressort des discours prononcés lors des choix des capitales. Cela a été mis en évidence pour le cas de capitales d'État (Vidal, 2002 ; Bowling et Gerhard, 2005 ; Djament-Tran, 2009 ; Laporte, 2009 ; Djament-Tran et Laporte, 2010). Kenneth Bowling et Ulrike Gerhard, dans leurs travaux sur Washington, parlent alors de débats « *at times petty, farcical, xenophobic, localistic, embarrassing, chauvinistic and hyperbolic* »<sup>1</sup> (Bowling et Gehrard, 2005). La défense des intérêts particuliers urbains tient-il des mêmes ressorts dans le cas des capitales de régions que dans celui des capitales d'État ?

Les choix opérés lors du conseil des ministres de juillet 2015 vont dans le sens d'une logique choisie en permanence dans l'histoire des découpages territoriaux français, avec une approche très pyramidale et quantitative. Les préfectures de région désignées en 1964 dans les « circonscriptions d'action régionale » correspondent sans exception à la préfecture de département la plus grande. De même, les préfectures de 2016 sont les préfectures de région les plus grandes des nouvelles entités. Cette logique n'aurait rien d'évident dans d'autres États. Aux États-Unis, les capitales des États fédérés sont rarement les plus grandes villes de leurs États. En Allemagne, Cologne, Francfort ou Leipzig ne sont pas capitales de Länder. Au Canada, Ottawa n'est pas capitale d'État fédéré alors que la ville est capitale fédérale. Ainsi, il semble pertinent, à la lumière des débats ou du manque de débats, d'interroger l'existence d'une culture inconsciente d'une ville, dont le statut la déterminerait à jouer un rôle dominant sur sa région, à l'image de Paris sur la France. Dans ce cadre, le choix des nouvelles capitales régionales s'inscrit-il dans la continuité de la création des métropoles et ressort-il de la volonté souvent rappelée de doter le territoire français de métropoles visibles à l'échelle européenne ?

Deuxièmement, il est intéressant de comprendre quelle géographie est dessinée par les débats et d'identifier les capitales qui ont été les cas les plus débattus. Dans la sphère médiatique nationale, les maires d'Amiens et de Montpellier se sont plus fait entendre que ceux de Poitiers ou de Limoges. Mieux, le siège de la préfecture régionale et des futurs conseils régionaux a pu être considéré comme monnaie d'échange. Devant la fronde d'élus alsaciens peu désireux de voir leur région fusionnée avec la Lorraine et Champagne-Ardenne, Strasbourg a obtenu dès 2014 l'assurance d'être capitale de la future nouvelle région. En Normandie, Caen, non retenue comme capitale au profit de

1 « Parfois mesquins, absurdes, xénophobes, localistes, embarrassants, chauvinistes et excessifs ».

Rouen, serait, d'après les décisions du conseil des ministres, siège du rectorat de région (nouveau née au milieu de la réforme), de l'agence régionale de santé et de la direction générale des affaires culturelles. En Aquitaine–Poitou-Charentes–Limousin, aucune de ces fonctions n'est déconcentrée hors de Bordeaux. Cette répartition révèle-t-elle des compensations obtenues au sein des débats publics ? Enfin, la capacité des villes à accueillir des administrations aux compétences territoriales étendues est-elle interrogée ou, plus simplement, existe-t-il des argumentaires en défaveur du maintien d'administrations régionales dans une ville ?

La réflexion sur la place de la désignation des chefs-lieux régionaux dans la réforme territoriale sera abordée au moyen d'une lecture systématique des procès-verbaux des débats en assemblée plénière à l'Assemblée nationale et au Sénat, ainsi que d'une analyse de l'écho de ces questions dans la presse régionale de certaines régions. Cette méthode a déjà été utilisée pour l'étude de débats similaires (Djament-Tran et Laporte, 2010) et rend donc possible quelques réflexions comparatives. Le recours à la textométrie viendra appuyer cette démarche. L'analyse cherchera à identifier quels sont les objets de débats et les arguments, ou famille d'arguments, mobilisés pour justifier les choix opérés (facteurs géographiques liés à la localisation ou à l'accessibilité, facteurs identitaires ou historiques, logiques de répartition ou d'équilibre territorial, logiques de taille ou de fonctions). On cherchera notamment à voir si le lien entre capitale et territoire régional est pensé – et si oui de quelle manière – ou bien si le choix du chef-lieu se résume à une question de taille, de fonctions ou de visibilité, et donc à une sélection entre deux ou plusieurs villes, sans tenir compte de leur insertion dans un territoire ou des effets territoriaux multiscalaires dudit choix. En lien avec cette question, les perspectives de réorganisations des services régionaux sont-elles par exemple envisagées dans une logique urbaine ou inter-urbaine ou dans une logique territoriale, où le territoire considéré est le nouveau territoire régional ou les ex-territoires régionaux. On veillera également à identifier si les référents et les argumentaires diffèrent selon que l'on s'exprime en tant que responsable national ou en tant qu'acteur de niveau local ou régional, et selon la chance de voir la ville défendue garder son statut de chef-lieu régional.

## RÉFÉRENCES

- Bowling K., Gehrard U., 2005, "Siting Federal Capitals: the American and German debates", in Daum A.W., Mauch C. (eds.), *Berlin, Washington, 1800-2000: capital cities, cultural representation, and national identities*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 32-52.
- Brennetot A., de Ruffray S., 2014, « Découper la France en régions. L'imaginaire régionaliste à l'épreuve du territoire », *Cybergeo : European Journal of Geography* [[cybergeo.revues.org/26376](http://cybergeo.revues.org/26376) consulté le 28/01/2016].
- Djament-Tran G., 2009, « Le débat sur Rome capitale (1861-1871) ? Choix de localisation et achèvement de la construction nationale italienne », *Revue historique*, 1/2009, n° 649, pp. 99-118.
- Djament-Tran G., Laporte A., 2010, « Comment Berlin devint capitale de l'Allemagne réunifiée. Eléments pour l'analyse d'un événement territorial », *L'Espace géographique*, n° 2, pp. 146-158.
- Kirsch J., 2005, *Hauptstadt. Zum Wesen und Wandel eines nationalen Symbols*, Münster, LIT.
- Laporte A., 2009, « 1989 et l'affirmation de Berlin comme capitale politique », in Heurtaux J., Pellen C. (dir.), *1989 à l'Est de l'Europe. Une mémoire controversée*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 127-148.
- Vidal L., 2002, *De Nova Lisboa à Brasilia*, Paris, IHEAL.

**LES AUTEURS**

**Antoine Laporte**

EVS

ENS de Lyon

antoine.laporte@ens-lyon.fr

**Guillaume Vergnaud**

CERAMAC

Université Blaise Pascal Clermont-Ferrand 2

guillaume.vergnaud@univ-bpclermont.fr

## **Marchés immobiliers et zones critiques : une analyse du changement social en relation avec la dynamique des valeurs immobilières**

### **AUTEUR-E-S**

Renaud LE GOIX, Guilhem BOULAY, Delphine CALLEN, Floriane DERAMBURE-DUTEL, Aurélien REYS, Timothée GIRAUD, Robin CURA

### **RÉSUMÉ**

Cet article propose une analyse de l'évolution du marché immobilier pavillonnaire dans les espaces périphériques de la grande couronne francilienne afin de décrire l'accentuation des inégalités induites par la dynamique des marchés entre 1996 et 2012. Il s'agit, à partir de données localisées décrivant chaque transaction (base BIEN de la chambre des notaires d'Ile-de-France), de proposer une analyse de l'évolution des prix et des transactions réalisées selon l'origine socio-professionnelle des acquéreurs et des vendeurs afin de mettre en évidence la croissance des inégalités socio-économiques au sein de ces espaces. En utilisant des données locales fines, cette analyse de 117 000 transactions éclaire méthodologiquement l'approche de l'information immobilière localisée en développant des méthodes de lissage et des méthodes d'analyse spatiale multivariées des dynamiques des marchés et des informations sur les acteurs de la transaction (acquéreurs et vendeurs).

### **MOTS CLÉS**

Périurbain, prix immobiliers, inégalités socio-spatiales, trajectoires locales, données locales

### **ABSTRACT**

In a context of almost constant price growth during the last two decades in the greater Paris Region (Ile-de-France), this paper aims at presenting a spatial analysis of social changes as it translates into transactions and seller-buyers pairs. Using smoothing techniques and multivariate analysis, the paper presents a spatial analysis of property-level data from the Paris Chamber of Notaries (1996-2012) in a GIS (117,000 transactions in suburban areas, single family homes only). By the means of a multivariate analysis, local trajectories of social and occupational status of seller and buyer pairs in properties are compared between 1996 and 2012. Because of the size and the relative fuzziness of neighbourhood boundaries, the paper adopts a research design considering *ad hoc* small areas, smoothing techniques, relying on a smaller grid than the municipal boundaries, in order to analyse price change and social change.

### **KEYWORDS**

Suburbs, Housing price, Socio-spatial inequalities, Local trajectories, Local data

### **INTRODUCTION**

Deux constats sont assez largement partagés quant aux rapports entre marché immobilier et inégalités : d'une part, le patrimoine immobilier est devenu l'un des plus puissants moteurs du creusement des inégalités et, d'autre part, le niveau des prix sur le marché du logement accroît les discriminations et la ségrégation dans l'accès au logement.

En France, la situation du logement est marquée depuis le début des années 2000 par une criticité sans précédent et en partie distincte de celle de la plupart des pays voisins. La forte croissance des prix a en effet conduit à un niveau de déconnexion entre le revenu des ménages et le renchérissement inédit des prix immobiliers. Corrigé des effets de l'inflation, le pouvoir d'achat immobilier des ménages n'a jamais été aussi faible depuis que l'on dispose de données fiables, soit les années 1960 (Friggit, 2015). Durant les années 2000, le coût réel de l'immobilier a ainsi crû de plus de 70 %. Ce renchérissement extrême a pour la première fois été sensible sur l'intégralité du territoire national.

Si le phénomène se distingue par là de la bulle immobilière parisienne de la fin des années 1980, il confirme cependant d'autres observations réalisées récemment à l'étranger (Hamnett, 2009). Ces processus de convergence spatiale des prix ont touché plus fortement les zones les moins chères et les populations les moins dotées (Boulay *et al.*, 2011), et ce après une phase d'accentuation des inégalités territoriales établie dès la fin des années 1990 (Desponds, 2006). Or il semble que la phase de stagnation dans laquelle le marché est entré en 2008 concerne très inégalement les territoires, soulignant des évolutions différenciées des systèmes de valorisation immobilière, qui jusqu'en 2008 montrait une convergence globale.

Cette contribution vise à proposer une analyse de l'évolution du marché immobilier pavillonnaire dans les espaces périphériques de la grande couronne francilienne afin de décrire l'accentuation des inégalités induites par la dynamique des marchés entre 1996 et 2012. Il s'agit, à partir de données localisées décrivant chaque transaction (base BIEN de la chambre des notaires d'Ile-de-France), de proposer une analyse de l'évolution des prix et des transactions réalisées selon l'origine socio-professionnelle des acquéreurs et des vendeurs. L'objectif est de mettre en évidence la croissance des inégalités socio-économiques au sein de ces espaces dans l'hypothèse d'un marché du logement pavillonnaire structuré par les accédants ou propriétaires occupants, largement majoritaires en Grande Couronne (62 % en 2006). Cette communication cherche plus largement à éclairer d'un point de vue méthodologique l'approche de l'information localisée en développant des méthodes de lissage et des méthodes d'analyse spatiale des dynamiques des marchés immobiliers.

## **1. ABORDER LES ZONES CRITIQUES DU PÉRIURBAIN PAR LES DONNÉES LOCALES**

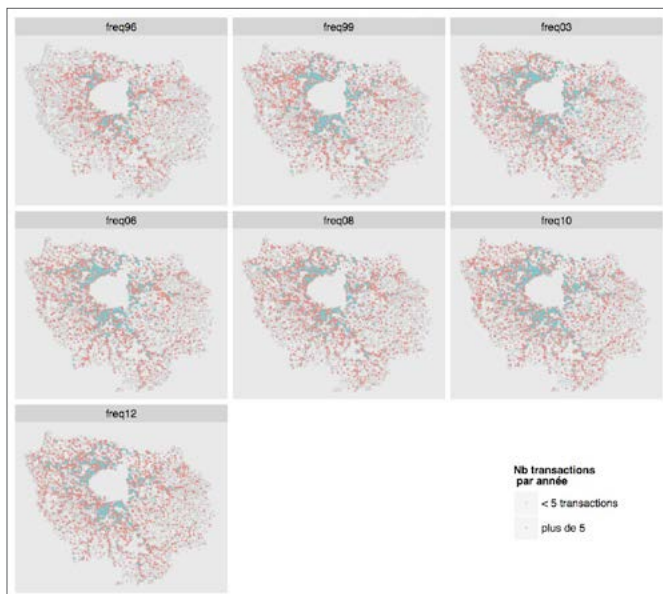
Les travaux contemporains sur le périurbain et les marges métropolitaines mettent en évidence des dynamiques contradictoires. Dans le contexte français, le cadrage problématique du périurbain est ainsi pris dans une dialectique à la fois de stigmatisation et de valorisation (Dodier, 2012). En général, les arguments opposent, d'une part, une association binaire entre les dynamiques périphériques périurbaines et les espaces relégués et perdants de la métropolisation ; et d'autre part, une lecture plus prospective du périurbain comme un lieu où se fabrique la ville contemporaine, où ancrage et proximités structurent des territoires dont les dynamiques sont diverses et localement divergentes (Cordobes *et al.*, 2010). Par ailleurs, les évolutions de cette forme d'urbanisation depuis une cinquantaine d'années, autour de la figure du pavillon notamment, semblent plutôt traduire des situations de maturation de ces espaces et d'ancrage de populations qui ne sont pas nécessairement captives ou victimes de la périphérie (Cailly, 2009).



Dans un marché structuré par l'accession à la propriété et les propriétaires occupants, on peut donc faire l'hypothèse que suivre les montants des transactions, ainsi que l'origine socio-professionnelle des acquéreurs et des vendeurs, permet d'analyser ce couplage entre évolution du patrimoine et dynamiques socio-économiques de succession, dans l'espace de types d'acquéreurs et de types de vendeurs.

C'est dans cet objectif que les données de la base BIEN de la chambre des notaires<sup>1</sup> sont ici mises à contribution. On dispose pour l'ensemble de l'Ile-de-France d'un échantillon de transactions, appartements et maisons, neufs et anciens, vendus de gré à gré en pleine propriété, pour un usage d'habitation. Les transactions sont fournies renseignées au nom de la rue et géo-référencées en latitude et longitude, ainsi qu'à l'IRIS<sup>2</sup>, la parcelle et la commune. Le corpus des données utilisées comprend les années 1996, 1999, 2003, 2006, 2008, 2010 et 2012 et est composé d'un échantillon aléatoire de 50 % des transactions pour les communes comptant plus de 10 000 habitants, et l'exhaustivité des transactions pour les communes comptant moins de 10 000 habitants (population légale 2011). De plus, l'exploitation de cette base suppose de respecter certaines contraintes de confidentialité, et notamment celle consistant à procéder à des agrégations de 5 ventes au minimum pour les traitements.

Figure 1. Seuils de significativité d'une agrégation portant sur au moins 5 enregistrements



1 Les informations et résultats présentés sur des données de la base BIEN – chambre des notaires d'Ile-de-France – pour la période de 1996 à 2012, sur lesquelles les auteurs ont procédé aux adjonctions et aux traitements définis par le laboratoire d'excellence DynamiTe.

2 Plus petite unité spatiale locale (infra-communale) pour laquelle les statistiques du recensement de la population de l'INSEE sont publiées. Utilisé en général pour les analyses socio-économiques au niveau local [voir [www.insee.fr/en/methodes/default.asp?page=definitions/iris.htm](http://www.insee.fr/en/methodes/default.asp?page=definitions/iris.htm)].

## 2. MÉTHODOLOGIE : DES LISSAGES PAR POTENTIEL POUR CONSTRUIRE UNE CONNAISSANCE SUR UNE INFORMATION LACUNAIRE

Dans un tel contexte, le carroyage INSEE présente un double intérêt. Outre qu'il permet la mise en relation avec des données statistiques INSEE (revenus des ménages et composition par âge notamment), il présente la particularité d'être un assemblage discontinu qui tient compte de la distribution spatiale des ménages. Il recouvre ainsi globalement bien la problématique de l'espace discontinu du périurbain, structuré notamment par les lotissements et les espaces verts environnants. Cependant, le redécoupage de l'espace francilien en mailles de taille homogène de 1 km<sup>2</sup> se heurte à la limite des 5 transactions minimum requises pour pouvoir être exploitées, une majorité de maille comptant moins de 5 enregistrements (figure 1).

Différentes méthodes permettent l'analyse des données spatiales ponctuelles et discontinues en des surfaces de valeurs qui offrent une information lissée et continue. Nous avons ici retenu une méthode de lissage cartographique par potentiel, laquelle permet d'associer à chaque lieu une mesure synthétique du voisinage dans lequel il se situe (Stewart et Warntz, 1968 ; Grasland, 2000). Le fait de substituer à une mosaïque de valeurs ou à un semis de points une distribution continue, au sein d'un carroyage régulier, produit une généralisation cartographique de l'information. Cette méthode est particulièrement pertinente dans le cas présent et compatible avec la règle des 5 transactions, puisque, dans les faits, la fonction calcule un potentiel de prix local qui dépend de la distance à tous les autres biens, et du prix des autres biens.

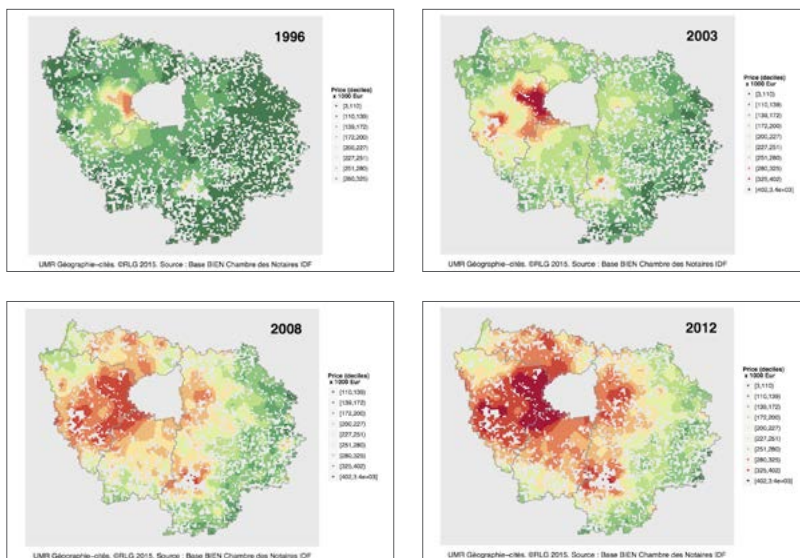
L'une des forces de ce travail est donc qu'il met en œuvre des méthodes de lissage et d'interpolation originales pour reconstruire, à partir d'une information ponctuelle, une surface continue. Dans un travail antérieur, portant sur la valorisation des prix à Paris et en petite couronne, la représentation des prix au prisme de cartes lissées a d'abord permis de revenir sur les principales tendances spatio-temporelles de la géographie des prix parisiens, en valorisant une approche continue de l'espace qui puisse s'affranchir des limites administratives (communes, arrondissements).

En l'occurrence, les prix immobiliers doivent être traités sous contrainte. Les trous dans le semis de points recouvrent plusieurs significations qui peuvent être très différentes selon les logiques de valorisation. Cela s'applique en particulier dans le cadre de l'urbanisation discontinue (périurbanisation, lotissements, marges métropolitaines fragmentées ou *leapfrog urban development*). Une première conception économique aborde l'espace périphérique et non bâti comme continu, d'après la vision d'une production associée au comportement spéculatif des propriétaires fonciers (Pouyane, 2014). Dans le cadre des théories du *rent gap*, l'absence d'enregistrement dans la base ne signifie pas l'absence de valeur potentielle. On peut donc estimer une valeur potentielle comme une fonction de la distance de biens à proximité, en suivant en cela la logique de la promotion immobilière (calcul à rebours), des agents immobiliers et de nombreux acteurs du marché. Les espaces vacants, verts, boisés sont par ailleurs aussi considérés comme des aménités, dont les effets de proximité sur la valorisation des biens, sur les enjeux politiques locaux et sur l'environnement social sont particulièrement importants dans les périphéries urbaines. Ces effets de rupture (ceintures vertes) caractérisent les stratégies de restriction foncière et de sélection sociale des communes et l'approche permet donc de reconstruire avec une certaine finesse l'espace du marché immobilier en Ile-de-France.

### 3. RÉSULTATS

Les cartes produites pour chaque année (figure 2) traduisent une surface de potentiels de prix : on peut considérer qu'à chaque point d'observation d'une grille régulière est associée une mesure résumant la distribution du phénomène dans un certain voisinage. Cette mesure s'exprime comme une somme pondérée des valeurs prises « autour » du point d'observation. La pondération est une fonction décroissante ( $F$ ) de la distance ( $d$ ) entre le point d'observation ( $i$ ) et les points voisins ( $j$ ). En l'occurrence, on a retenu une fonction exponentielle négative, où l'interaction dépend de l'inverse du carré de la distance. La même méthode est ensuite généralisée au calcul des effectifs potentiels d'acquéreurs et de vendeurs de chaque catégorie socio-professionnelle, ici pour les vendeurs retraités, et les acquéreurs appartenant aux professions intermédiaires en 1996 et 2012 (figure 3).

Figure 2. Les potentiels des prix des pavillons en 1996, 2003, 2006 et 2012  
*Potential price of single-family homes in 1996, 2003, 2006 and 2012*

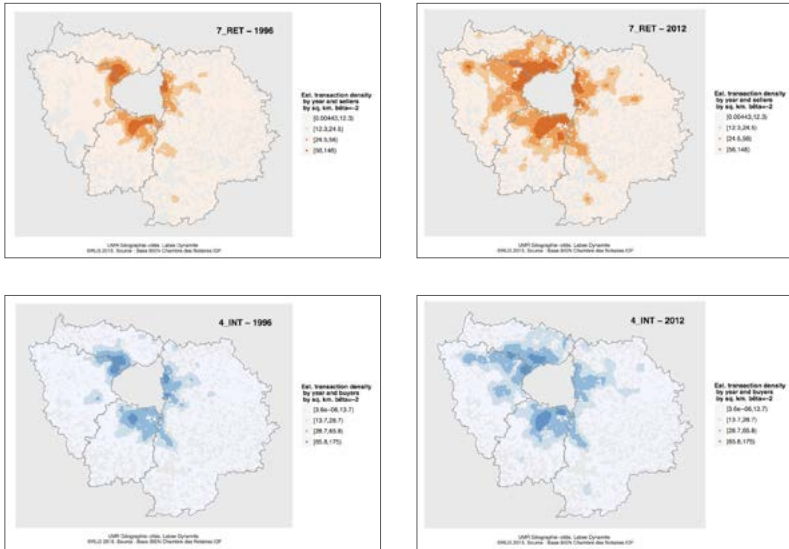


Nous observons que l'augmentation des prix de vente des pavillons dans le périurbain francilien entre 1996 et 2012 a concerné dans un premier temps l'ouest parisien avant de se diffuser, par la suite, à l'ensemble de la grande couronne (figure 2). Il est aussi intéressant de noter que le phénomène ne semble pas avoir été ralenti par la crise de l'immobilier de 2008, et que les transactions concernant des pavillons vendus par des retraités et ceux achetés par les professions intermédiaires ont également tendance à devenir plus fréquentes dans l'ouest parisien (figure 3).

Une carte animée représentant l'évolution des valeurs entre 1996 et 2012 peut être consultée sur [www.dropbox.com/s/r7qud9eefo1hvel/potential\\_year\\_price.gif?dl=0](http://www.dropbox.com/s/r7qud9eefo1hvel/potential_year_price.gif?dl=0).

Figure 3. Évolution des positions spatiales des acquéreurs et des vendeurs dans le pavillonnaire.  
Densités estimées des transactions (vendeurs retraités en haut ; acquéreurs professions  
intermédiaires en bas)

*The dynamics of sellers and buyers by location of transaction. Estimated density of transactions (sellers retired – top ; buyers intermediate occupation – bottom)*

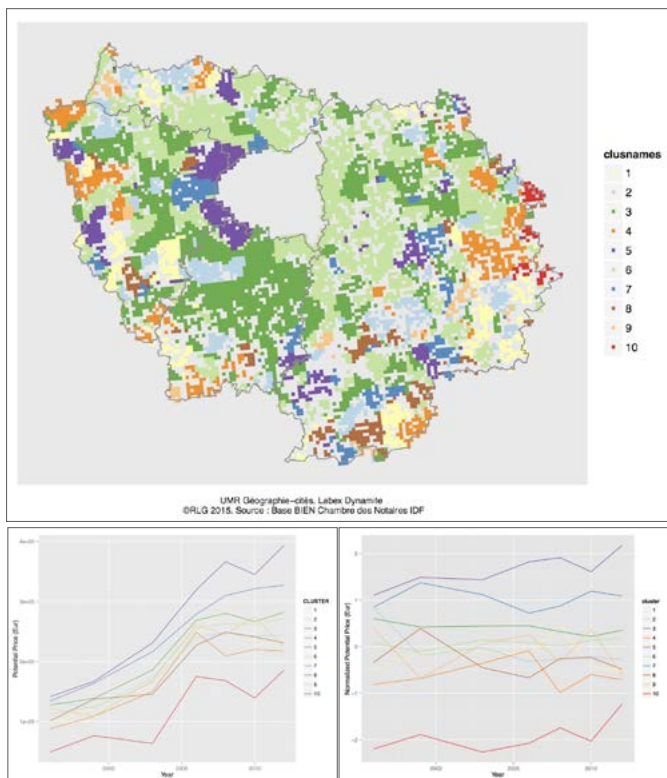


L'élaboration d'une typologie des dynamiques des prix par carreaux (CAH, distance c2, méthode de Ward) permet ensuite de définir les positions extrêmes sur le marché (trajectoires de survalorisation/sous-valorisation relative) et de mettre en évidence la diversité des composantes moyennes de l'évolution des trajectoires des prix (figure 4). Elle permet d'observer notamment que, si les prix suivent globalement en valeurs absolues une évolution positive ou fortement positive sur la période, il y a, au moment de la crise immobilière, une dévalorisation en prix courants des valeurs des pavillons dans les catégories intermédiaires de prix (teintes orangées), et ce à l'inverse des pavillons dans les lieux les plus fortement valorisés (teintes bleutées). De manière empirique, nous pouvons ainsi affirmer que l'hypothèse selon laquelle la valeur immobilière joue de manière relative sur la criticité de certains territoires de l'accès à la propriété périurbaine est vérifiée.

Une seconde série de résultats est enfin construite sur la base d'une analyse des appariements des profils de catégories socio-professionnelles des vendeurs et des types d'acquéreurs sur-représentés pour chaque carreau entre 1996 et 2006 (figure 5).

Figure 4. Une typologie des contextes locaux de valorisation immobilière, entre dévaluation relative des périphéries Est et survalorisation à l'Ouest...

*The dynamics of local home price change, a typology. Contrasts between relative decline of values (East) and constant appreciation (West)*

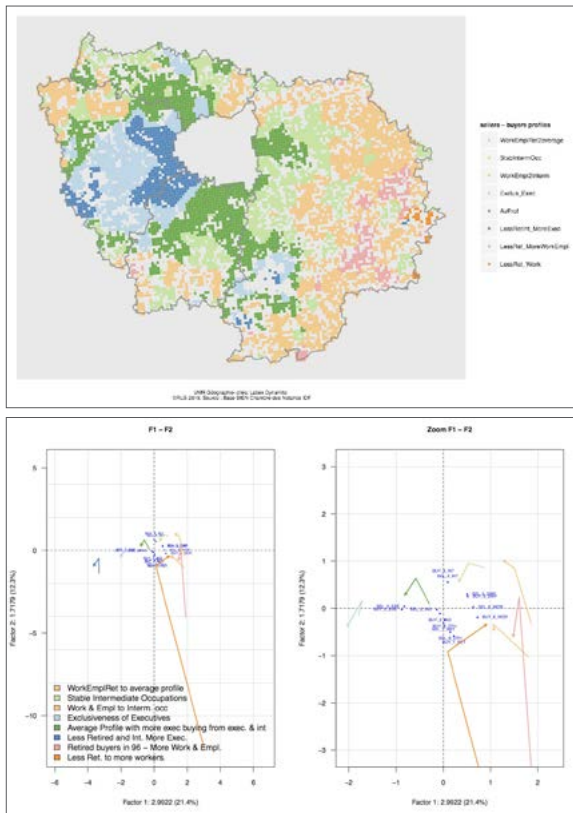


Pour tester l'hypothèse selon laquelle ces évolutions globales de valorisation/dévalorisation se traduisent, à l'échelon local, par une différenciation accrue des profils acquéreurs-vendeurs, les principales composantes des transformations sociales des couples d'opérateurs dominants peuvent être synthétisées à travers l'analyse exploratoire des trajectoires dans l'espace et dans le temps, à l'aide d'analyses multivariées. On procède dans un premier temps, pour 3 périodes (1996-1999 ; 2003-2006 ; 2008-2012), à une analyse en composante principale des dimensions discriminantes de différenciation des proportions d'acquéreurs et vendeurs de chaque catégorie socio-professionnelle (en %). Ces dimensions discriminantes sont ensuite traitées par une CAH opérée conjointement pour les 3 années (en colonne, les deux dimensions principales de la CAH pour chaque période, en ligne, les carreaux ; distance euclidienne, Ward,  $r^2=0,65$ ).

Les profils construits par cette typologie (figure 6) confirment l'accentuation des écarts, entre le renforcement des profils des quartiers les plus aisés autour des cadres, le rôle particulier des retraités, qui ont été des acteurs importants à l'achat en début de période et

sont devenus progressivement des acteurs importants à la vente, notamment en profit des cadres et des professions intermédiaires. On notera le rôle structurant dans le périurbain des professions intermédiaires, qui occupent un rôle central et très stable, à l'achat comme à la vente. Les profils ouvriers, enfin, disparaissent progressivement des transactions, ou sont sur-représentés dans des espaces de relégation, notamment à l'Est de la région. La crise immobilière de 2008 a contribué à faire bifurquer certaines de ces trajectoires : en précisant les dynamiques s'inscrit dans l'agenda de recherche.

Figure 5. Une typologie des trajectoires locales vendeurs/acquéreurs (profils) : entre creusement des écarts, et rôle structurant des retraités, des cadres et des professions intermédiaires  
*A typology of sellers-buyers local trajectories. The categories highlight a growing gap between retired, executives and intermediate occupations*



**NOTE**

Cet article a bénéficié du soutien (1) du programme investissements d'avenir de l'Agence nationale de la recherche, dans le cadre du laboratoire d'excellence DynamiTe (ANR-11-LABX-0046), groupe de travail 2.4 Produire la ville ordinaire et (2) du programme SPC Politiques de la Terre (COMUE Sorbonne-Paris-Cité).

## RÉFÉRENCES

- Boulay G., Guérois M., Le Goix R., 2011, « Acquéreurs et vendeurs dans l'inflation immobilière : une analyse des trajectoires locales à Paris et Marseille (1996-2006) », in Pumain D., Mattei M.-F. (dir.), *Données urbaines*, Paris, Anthropos Économica, 167-179.
- Cailly L., 2009, « Existe-t-il un mode d'habiter spécifiquement périurbain ? », *EspacesTemps.net* 13.05.2008 (5093) [[espacestems.net/document5093.html](http://espacestems.net/document5093.html)] consulté le 28/01/2016].
- Cordobes S., Lajarge R., Vanier M., 2010, « Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine », *Territoires 2040 (DATAR)*, n° 2 « Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires », pp. 21-33.
- Desponds D., 2006, « Spécialisations socio-résidentielles : vers des divergences territoriales accrues dans le cadre du Val-d'Oise ? », *Hérodote*, 122(3).
- Dodier R., 2012, *Habiter les espaces périurbains*, Rennes, PUR.
- Friggit J., 2015, *Prix immobilier. Évolution 1200-2015* [[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-evolution-1200-a1048.html](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-evolution-1200-a1048.html)] consulté le 28/01/2016].
- Grasland C., Mathian H., Vincent J.-M., 2000, "Multiscalar Analysis and map generalisation of discrete social phenomena: Statistical problems and political consequences", *Statistical Journal of the United Nations*, ECE, 17, pp. 1-32.
- Hamnett C., 2009, "Spatially Displaced Demand and the Changing Geography of House Prices in London, 1995–2006", *Housing Studies*, 24(3), pp. 301-320.
- Pouyanne G., 2014, « Théorie économique de la ville discontinue », *RÉRU*, 2014/4, pp. 587-611.
- Stewart J.Q., Warntz W., 1968, "Physics of population distribution", *Journal of Regional Science*, 1, pp. 99-123.

## LES AUTEURS

### Renaud Le Goix

Géographie-cités  
Université Paris Diderot  
renaud.legoix@univ-paris-dide-  
rot.fr

### Guilhem Boulay

ESPACE  
HYPERLINK  
Université d'Avignon  
guilhem.boulay@univ-avignon.fr

### Delphine Callen

Lab'Urba  
UPEC – IUFM  
delphinecallen@hotmail.com

### Floriane Derambure-Dutel

Géographie-cités  
floriane.dutel@gmail.com

### Aurélien Reys

Médialab  
SciencesPo Paris  
aurelien.reys@sciencespo.fr

### Timothée Giraud

RIATE  
CNRS  
timothee.giraud@ums-riate.fr

### Robin Cura

Géographie-cités  
Université Paris 1  
Panthéon-Sorbonne  
robin.cura@gmail.com

# Citoyenneté et appartenance territoriale des expatriés français

## AUTEURE

Diane LE LUYER<sup>1</sup>

## RÉSUMÉ

L'expatriation des citoyens français est-elle un enjeu pour la France ? Dans la mondialisation, la présence française internationale que représentent les Français de l'étranger est-elle un atout pour la France ? Au contraire, dans un contexte de crise financière, l'émigration représente-t-elle un risque ? Ces questionnements couramment soulevés dans le débat public ont constitué le point de départ de cette réflexion. Identifiant les concepts de citoyenneté et d'appartenance territoriale comme cruciaux dans l'appréhension géographique de ce phénomène, cette première investigation s'appuie sur les données électorales enregistrées auprès des bureaux de vote consulaires à l'occasion des élections présidentielles françaises depuis 1995. Ces données offriront un éclairage statistique sur la question de la mobilisation citoyenne des expatriés français et permettront d'ouvrir la réflexion sur l'appartenance territoriale dans la mondialisation.

## MOTS CLÉS

Expatriation, élections, citoyenneté, appartenance, territorialité

## ABSTRACT

Is the expatriation of French citizens a challenge for France? In the context of globalization, does the international French presence that are French citizens abroad represent an asset for France? On the contrary, in a context of financial crisis, does migration represent a risk? These questions commonly raised in the public debate were the starting point of this work. Identifying the concepts of citizenship and territorial belonging as crucial in the geographical understanding of this phenomenon, this first investigation is based on electoral data recorded from the consular offices upon French presidential elections since 1995. These data will provide a statistical perspective about the issue of citizen mobilisation of French expatriates and will open the debate on the concept of territorial belonging in the context of globalization.

## KEYWORDS

Expatriation, Elections, Citizenship, Belonging, Territoriality

## INTRODUCTION

En 2014, 1,6 millions d'individus figurent au registre des Français résidant hors de France. Ce chiffre, répertorié tous les ans depuis 1961 par le ministère des Affaires étrangères est en constante augmentation. Les années 1990 marquent une accentuation de ce phénomène (DFAE, 2013) ; l'expatriation des Français s'accroît. Elle concerne une part de plus en plus importante de la population. Si les Français qui s'expatrient sont plus nombreux,

<sup>1</sup> Ce travail est l'objet d'une recherche en cours dans le cadre d'un doctorat de géographie sous la direction de Sophie de Ruffray, Clarisse Didelon Loiseau et Arnaud Brennetot (IDEES, universités de Rouen et du Havre).



leurs profils sont également plus variés. Par le lien qu'ils maintiennent, ils offrent à la France une représentation en dehors du territoire national.

Peu investi par les géographes, le double questionnement sur la citoyenneté et l'expatriation s'intègre ici dans une approche spatiale, en lien étroit avec le territoire, dimension essentielle de l'identité expatriée, et que nous envisagerons au pluriel et au singulier, selon des pratiques exclusives ou ubiquistes, selon diverses échelles, et en lien avec les représentations individuelles dont il est l'objet, suivant les particularités inhérentes à chaque type d'expatriation.

## **1. CITOYENNETÉ, APPARTENANCE : ENJEUX DE L'EXPATRIATION DES FRANÇAIS**

Aujourd'hui interrogée et prise à parti au cœur du débat public, la question de l'expatriation est sujette à diverses interprétations. Risque ou opportunité, les différentes lectures faites de la mondialisation et des questions politiques et sociales offrent des éclairages changeants sur le sujet. Le vote des résidents à l'étranger, leur imposition fiscale, la remise en question de l'État qu'exprimerait leur mode de vie en font la cible d'instrumentalisations et stigmatisent parfois les désaccords partisans.

Le régime politique des Français de l'étranger leur permet de prendre part aux affaires nationales, comme l'ensemble des citoyens résidant sur le territoire. À différents échelons, par le biais de leurs représentants locaux, par leur double représentation parlementaire ou par le vote aux scrutins nationaux, les expatriés participent à la vie politique. Si le vote ne résume pas leur citoyenneté, ce droit qui leur est accordé traduit un désir d'ouverture de la République française au monde par le biais de ses ressortissants, un refus de les laisser se disperser, une volonté de fédérer la communauté de ces citoyens.

Cette communication présentera une approche de l'expatriation des Français par la voie électorale, afin de tester la pertinence des données disponibles dans l'approche du concept de citoyenneté appliqué aux expatriés. Après une présentation du système politique spécifique aux Français de l'étranger, nous nous focaliserons sur les données électorales enregistrées aux élections présidentielles de 1995 à 2012.

## **2. QUELLES SOURCES POUR MESURER L'EXPATRIATION ?**

Depuis 1961, le ministère des Affaires étrangères enregistre par pays les effectifs des Français résidant à l'étranger. Ces données sur l'expatriation sont issues des inscriptions facultatives de ces citoyens et offrent un aperçu démographique de la question. Au-delà de la population inscrite, on estime qu'il existe un demi-million de Français non-inscrits résidant à l'étranger<sup>2</sup>. Ces individus échappent à toute prise en compte de l'État français.

L'inscription consulaire est valable 5 ans, renouvelable autant que nécessaire. La radiation du registre lors du retour en France n'étant pas automatique, le compte de la population résidant à l'étranger en est rendu approximatif.

Par ailleurs, ce fichier des inscrits n'établit pas un compte des expatriés, autrement dit des individus ayant au sens littéral quitté la patrie. Il s'agit d'un registre des citoyens français demeurant à l'étranger, sans que ceux-ci n'aient forcément résidé sur le territoire

<sup>2</sup> Ministère des Affaires étrangères, 2014 [[www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-citoyens/inscription-consulaire-et/article/la-communaute-francaise-inscrite](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-citoyens/inscription-consulaire-et/article/la-communaute-francaise-inscrite) consulté le 28/01/2016].

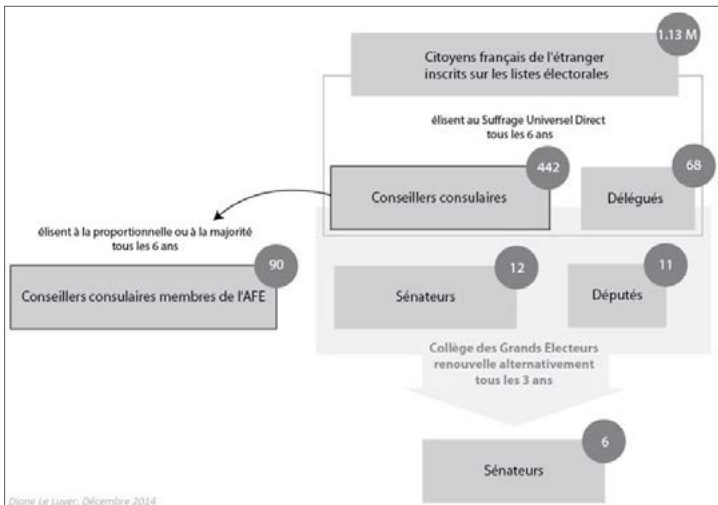
français auparavant. Quelle que soit leur motivation, nombreux sont les citoyens français dans ce cas, revendiquant par cette formalité administrative leur nationalité française et la citoyenneté qu'ils souhaitent exprimer.

L'étude de l'expatriation française peut également s'appuyer sur les données électorales, enregistrées à l'occasion des scrutins nationaux par les bureaux de vote à l'étranger.

### 3. LE SYSTÈME DE REPRÉSENTATION POLITIQUE DES EXPATRIÉS

Depuis 1948, les expatriés français bénéficient d'une représentation auprès de l'État, par le biais d'un organe consultatif – le Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE), remplacé en 2004 par l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) – composé d'un conseil où siègent des représentants élus dans chaque circonscription et faisant office de collège sénatorial, participant à la nomination de 12 sénateurs (Dufoux *et al.*, 2010). Les réformes successives ont jusqu'à présent contribué à la modernisation de ce système de représentation et à la multiplication des représentants en charge de cette population.

Figure 1. Système de représentation politique des expatriés français



La mise en place de cet organe parallèle de représentation politique (figure 1) semble traduire une tentative de valorisation de la population expatriée par le renforcement de son identité et de sa légitimité en tant qu'électorat français.

En 2008, la mise en place de 11 circonscriptions placées sous l'égide de 11 députés consacrés aux expatriés semble s'inscrire dans la poursuite d'un objectif politique visant à réaffirmer l'identité française de ces ressortissants et à stimuler leur implication dans les affaires nationales. Dans cette hypothèse, les mesures de modernisation de ce système de représentation viseraient au renforcement d'un sentiment d'appartenance multiple : à la communauté des citoyens français, à celle des Français de l'étranger et, par circonscription, à la communauté des citoyens français résidant dans le même pays.

#### **4. LES CIRCONSCRIPTIONS FRANÇAISES DANS LE MONDE, UN ENJEU TERRITORIAL ET GÉOPOLITIQUE**

La question de l'expatriation française évoque de façon particulièrement prégnante celle du territoire. Elle exprime la nécessité de repenser la territorialité dans un contexte de réseaux d'habitation étendus et de populations multi-situées.

Le fonctionnement de l'administration consulaire et de l'Assemblée des Français de l'étranger, d'une part, et celui des députés, d'autre part, s'appuient sur un système de découpage du monde en circonscriptions (au nombre de 12 relatives à l'Assemblée nationale, de 15 pour l'AFE et 130 concernant les conseils consulaires), convoquant l'ensemble des pays du monde et différents niveaux scalaires (Brennetot et Colange, 2009).

Le découpage du monde en circonscriptions, dans le but de faciliter l'administration de la population française établie en dehors du territoire national, participe d'une politique territoriale exclusive que l'on pourrait apparenter à un projet de territorialisation du monde à des fins de politique intérieure. Par l'invitation de ses populations expatriées à participer aux affaires métropolitaines, la France chercherait ainsi à mobiliser une manne électorale délocalisée et à affirmer malgré la distance son appartenance nationale, mais également à convoquer des éléments du monde et de la mondialisation dans les dynamiques nationales.

Par le possible renforcement d'une identité ou d'une appartenance liée à un territoire identifié, les populations françaises établies dans le monde seraient ainsi marquées par un ancrage territorial s'ajoutant parfois au lien d'ordre personnel que les individus sont susceptibles d'y ressentir. Cette relation particulière favorisée par l'Etat à l'égard du territoire étranger de résidence des Français expatriés répondrait ainsi de façon institutionnelle et politique à une territorialité spécifique, marquée par la délocalisation et l'internationalisation, partagée entre territoires de résidence et d'origine, et associée à différentes pratiques citoyennes, l'État français se plaçant ainsi en médiateur et en référent du rapport que chacun de ses ressortissants est susceptible d'entretenir au territoire étranger qui l'accueille (Berthomière, 2012).

En 2012, le refus opposé par le Canada à la tenue de tout scrutin étranger sur son sol, ainsi qu'à tout découpage électoral associé, souligne les implications géopolitiques de cette politique territoriale internationale.

La dimension identitaire de cette démarche, ainsi que la prise en compte des pratiques citoyennes liées à la fois aux sentiments d'appartenance, à la mobilité et à la multiplicité des ancrages s'intègre dans une approche en recomposition des territorialités, au prisme d'un certain type de migrations.

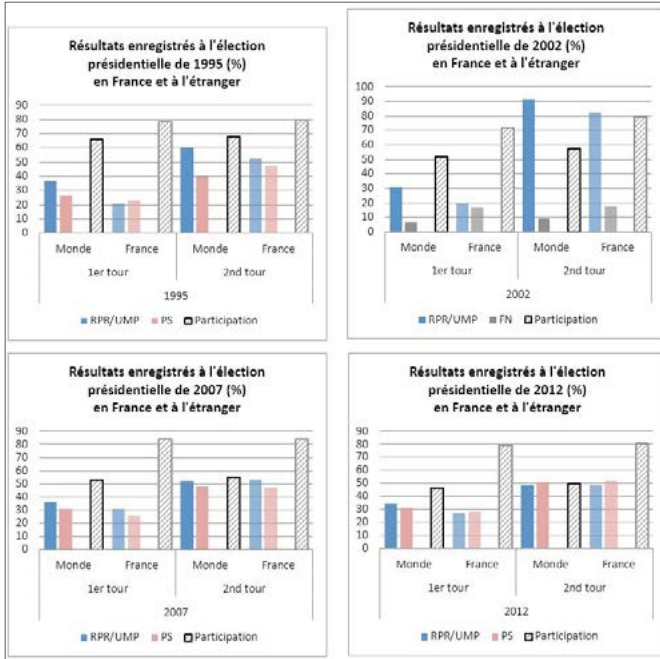
#### **5. LA REPRÉSENTATION DES EXPATRIÉS À TRAVERS LES ÉLECTIONS**

Le concept clé de citoyenneté sur lequel cette communication s'appuie a supposé une exploration des taux d'inscription et de participation électorales enregistrés à l'occasion des scrutins présidentiels de 1995 à 2012.

Cette tentative de mesure de la citoyenneté – entendue en son sens le plus étroit, par l'entrée purement électorale – s'appuie sur ces variables comme indicateurs de mobilisation

électorale, et les compare aux données enregistrées pour l'ensemble de la population française, dans le but de mesurer une éventuelle différenciation des comportements électoraux entre les populations.

Figure 2. Comparaison des données électorales à l'occasion des scrutins présidentiels

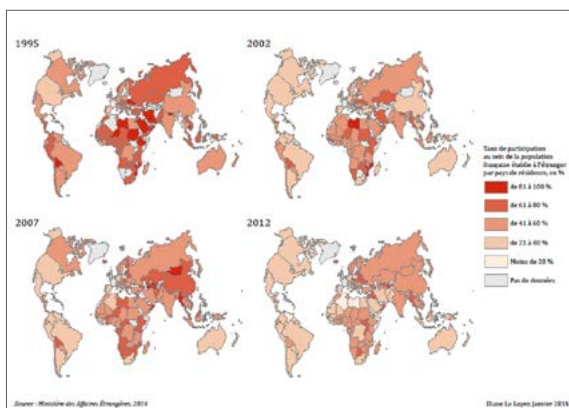


L'exploitation de ces données met en valeur une légère baisse de la participation des Français de l'étranger aux élections présidentielles (environ 20 points de pourcentage de moins au premier tour entre 1995 et 2012), et un taux toujours inférieur à celui enregistré en métropole. Il semblerait également que les rapports entre les deux principales formations politiques françaises se soient resserrés, allant jusqu'à s'inverser. Enfin, les tendances auprès des deux populations semblent avoir été presque identiques aux seconds tours des élections de 2007 et de 2012.

Par la voie du vote, la population expatriée n'exprime apparemment plus autant de spécificités qu'auparavant. Cela pourrait être signe d'une démocratisation ou d'une généralisation de l'expatriation à diverses tranches de la population française. L'aplanissement des clivages politiques au sein de l'électorat de l'étranger et sa standardisation au modèle métropolitain pourrait être le signe d'une diversification des profils sociaux au sein de cette population.

La figure 3 donne un aperçu des données de participation par pays, permettant une approche plus fine des phénomènes observés.

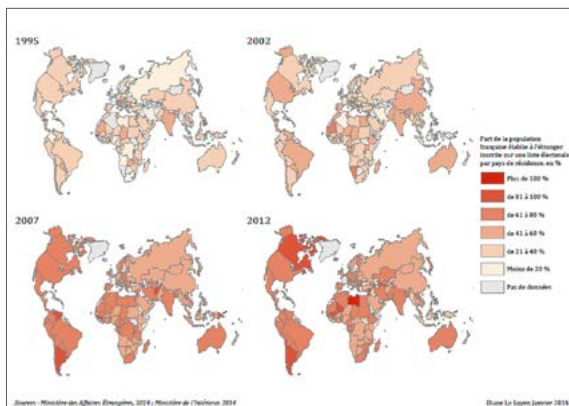
Figure 3. Évolution de la participation des Français de l'étranger au premier tour de l'élection présidentielle



L'évolution de la participation électorale des Français de l'étranger depuis 1995 met en valeur des phénomènes observables par zones, qui semblent pérennes sur la période étudiée. Dans l'ensemble, au premier tour des scrutins présidentiels, les Français établis en Amérique semblent voter en moins grandes proportions que ceux établis en Afrique et en Asie.

Il semble également qu'en plus d'une diminution du taux de participation on puisse constater un équilibrage des disparités entre les différentes populations d'expatriés, les clivages est-ouest que l'on observe en 1995 s'étant adoucis au fil du temps.

Figure 4. Évolution des taux d'inscription électorale des Français de l'étranger



Premier acte électoral avant le vote en lui-même, l'inscription sur les listes électorales consulaires traduit une volonté de prendre part à la vie politique, et ce indépendamment des adhésions idéologiques de chacun au projet d'un quelconque parti politique.

La figure 4 rend compte d'une nette augmentation de la part de la population française de l'étranger inscrite sur les listes électorales, dans son ensemble.

Le croisement de ces jeux de données offre à observer des tendances contradictoires selon certains États et pourrait permettre de nuancer les scores enregistrés par les partis politiques. Les forts taux de participation devant obligatoirement tenir compte des taux d'inscription aux listes électorales, une faible population inscrite pouvant enregistrer une forte participation électorale et, par ailleurs, donner l'impression d'un large avantage à un parti politique.

À l'inverse, certains pays comme Israël enregistrent de très forts taux d'inscription, des taux de participation pouvant être très faibles et des clivages partisans très forts. Le pays enregistrait en 2012 un taux d'inscription de près de 89 %, et en revanche un taux de participation porté à 13 % de la population consulaire. Le score de près de 93 % des voix au second tour pour Nicolas Sarkozy semble alors à nuancer.

Les différences importantes entre les taux d'inscription et de participation semblent traduire une double tendance : d'une part l'accroissement d'une volonté d'appartenance à la France et d'autre part un probable décalage entre le jeu politique français et la vie des citoyens résidant hors du territoire national. L'évolution des taux d'inscription aux listes électorales consulaires semble traduire un renforcement du sentiment citoyen à l'égard de la France de la part de ses expatriés, une volonté de conserver un lien symbolique, d'agir dans les problématiques nationales, néanmoins plus par l'intention de vote que par le vote en lui-même.

## **PERSPECTIVES ET CONCLUSION**

Ces données statistiques offrent une lecture du phénomène à l'échelon national, selon des indicateurs objectifs et statistiquement mesurables. S'il est possible de savoir combien d'inscrits compte chaque pays du monde, il est en revanche impossible sur cette base de travailler à des échelons infra-nationaux. C'est pourtant à ces niveaux-là que l'analyse spatiale des phénomènes citoyens et identitaires s'opérant au sein des communautés d'expatriés comportera un intérêt. Toujours au plan électoral, il est probable que les votes exprimés à l'occasion des scrutins par circonscription relèvent de dynamiques citoyennes et de mobilisations électorales différentes. Ces scrutins exclusivement dédiés à la population française de l'étranger seraient susceptibles de susciter une adhésion particulière en raison de l'appartenance qu'ils entendent incarner.

Les questions géographiques se rapportant à la population française résidant hors de France soulèvent des problématiques d'ordre territorial, tant du point de vue institutionnel, par les mesures mises en place par l'État français, que sur le plan individuel, par la territorialité complexe des citoyens français expatriés (Lajarge, 2011).

L'ancrage mondial de ce sujet d'étude est enrichi de la dimension nationale du phénomène. En envisageant la population expatriée dans sa globalité, dans son hétérogénéité, en souhaitant aborder les différents types d'appartenance, de rapports identitaires et territoriaux qu'elle est susceptible d'entretenir à la France, l'enjeu de cette problématique réside dans l'approche d'un phénomène national se réalisant à l'échelle mondiale, et revient à interroger la place de la France dans le monde.

## RÉFÉRENCES

Berthomière W., 2012, « "A French What?" : à la recherche d'une diaspora française. Premiers éléments d'enquête au sein de l'espace Internet », *e-Diasporas Atlas* (projet initié et coordonné par D. Diminescu).  
Brennetot A., Colange C., 2009, « L'expatriation française, un enjeu géopolitique émergent », *M@ppemonde*, n° 95.

Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE), 2013, *Rapport du directeur des Français de l'étranger et des étrangers en France*, Paris, ministère des Affaires étrangères.

Dufoix S., Guerassimoff C., de Tinguy A., 2010, *Loin des yeux, près du cœur*, collection « Académique », Paris, Presses de Sciences Po.

Lajarge R., 2011, « Le développement territorial, ou comment satisfaire le besoin grandissant de territorialités multiples », *Proceedings du 1<sup>er</sup> colloque du CIST Fonder les sciences du territoire*, 23-25 novembre 2011, 233-236 [[www.gis-cist.fr/portfolio/cist2011-proceedings](http://www.gis-cist.fr/portfolio/cist2011-proceedings) consulté le 01/02/2016].

## L'AUTEURE

**Diane Le Luyer**

IDEES

Université de Rouen

diane.le-luyer@univ-rouen.fr

# **Du capital social à la soutenabilité sociale : enseignements d'une démarche locale de construction d'indicateurs de bien-être soutenable**

## **AUTEURES**

Anne LE ROY, Fiona OTTAVIANI

## **RÉSUMÉ**

Cette communication, en s'appuyant sur l'expérimentation de construction d'indicateurs de bien-être soutenable territorialisés (IBEST) menée dans l'agglomération grenobloise, questionne l'opérationnalité et la mise en chiffre du capital social, notion aujourd'hui très usitée dans le cadre de la construction locale d'indicateurs alternatifs. L'analyse des données produites à l'échelle du territoire grenoblois sur les liens sociaux institutionnels et interpersonnels offre un matériau privilégié pour jauger de l'apport de la notion de capital social à l'appréhension et à la qualification des différentes formes de sociabilité structurant les territoires. Les limites associées à une appréhension en termes de « capital » des sociabilités, nous conduisent à soutenir la nécessité d'une approche locale de la sociabilité orientée vers la soutenabilité sociale pour mieux comprendre les « réalités » et les solidarités territoriales. Une telle position nous conduit à prendre en compte les ressources non monétaires pour mettre au jour l'importance de la dimension sociale pour le bien-être.

## **MOTS CLÉS**

Capital social, bien-être, indicateur, soutenabilité

## **ABSTRACT**

Based on the IBEST project, which focuses on the construction of sustainable territorial social indicators in the urban community of Grenoble, this communication questions the operationality and the quantification of social capital, two notions which are extensively used at the present time in the construction of alternative indicators. The analysis of the data emerging from Grenoble's area research on institutional and interpersonal social connections provides valuable material for estimating the contribution of social capital to the apprehension and characterization of various forms of sociability. Since the approach of sociability in terms of "capital" is limited, we have instead decided to adopt a social sustainability approach which could be used to improve the understanding of territorial "realities" and solidarities. This stance led us to include in our research non-monetary resources that are part of the social dimension of well-being.

## **KEYWORDS**

Social capital, Well-being, Indicator, Sustainability

## **INTRODUCTION**

L'émergence de nouveaux besoins d'observation locale exprimés par les professionnels de la ville a fait le lit du projet grenoblois de construction d'indicateurs de bien-être soutenable territorialisés (IBEST). Centrée sur la mise en lumière de certaines richesses non révélées par les outils statistiques existants afin de construire des indicateurs de bien-être soutenable à l'échelle locale, l'expérimentation grenobloise constitue un terrain d'analyse



fécond pour apprécier les apports et les limites d'une approche en termes de capital social. Les ressources immatérielles, informelles, non monétaires qu'une personne peut mobiliser, pour son propre compte ou pour celui d'autrui, dépendent de son insertion dans des réseaux sociaux institutionnels ou interpersonnels (Putnam, 1999).

Au-delà du capital économique, il s'agit d'estimer l'intérêt d'une approche en termes de capital social dans une démarche de quantification axée sur les ressources matérielles – aides financières, services non monétarisés, etc. – et immatérielles – informations, soutiens, écoute, etc. – pouvant être mobilisées par une personne. Ainsi, nous examinerons les indicateurs du capital social et de la sociabilité souvent utilisés pour caractériser un territoire, puis nous nous intéresserons aux limites d'une approche en termes de stock pour appréhender les apports relatifs aux sociabilités dans la compréhension des dynamiques territoriales (Le Roy et Ottaviani, 2013).

## **1. LIMITES DES INDICATEURS DE SOCIABILITÉ USITÉS À DES FINS D'ANALYSE TERRITORIALE**

Après avoir borné les contours de notre analyse issue de l'expérimentation IBEST, nous nous consacrons à l'examen critique de trois indicateurs classiquement usités pour approcher la sociabilité dans le cadre de l'analyse des ressources sociales des territoires.

### **Champ d'analyse du capital social retenu**

Basée sur les résultats quantitatifs issus du traitement de données d'enquête, l'analyse menée dans le cadre d'IBEST repose sur :

1. les variables afférentes aux relations interpersonnelles et institutionnelles *via* l'intensité des liens, la confiance, l'entraide conformément aux approches courantes du capital social ;
2. les données subjectives relatives à la manière dont les personnes se représentent leur possibilité d'accéder à certaines réalisations ou ressources, ainsi que sur les ressources monétaires et non monétaires dont elles disposent (revenus, aides publiques, diplômes, accès à certains lieux, etc.). Ces données offrent un éclairage nouveau sur les variables classiques du capital social.

Cette analyse permet de tester l'opérationnalité du concept de capital social dans le cadre d'un processus de quantification tourné vers la construction d'indicateurs de bien-être soutenable. Dans cette optique, plutôt que de procéder à une présentation systématique des résultats du volet quantitatif d'IBEST, nous discuterons de l'usage des indicateurs souvent utilisés pour qualifier le capital social, à savoir l'intensité des liens, le fait de vivre seul et la participation à une association ou à une action collective. Notre analyse s'appuie sur l'étude du degré d'association entre indicateurs (tableau 1).

### **Regard critique sur les indicateurs du capital social**

Le capital social est étudié sous l'angle des bénéfices économiques qu'une personne ou la société peuvent espérer obtenir, suite à leur inscription dans des réseaux de sociabilité (OCDE, 2001). Souvent conçu comme un stock (Coleman, 1988 ; Putnam, 1999), l'amélioration du capital social renvoie à la maximisation des « possibilités qu'ont les individus de rentrer dans des réseaux différents et de multiplier en quelque sorte leurs sphères d'appartenance » (Méda, 2002 : 3). En ce sens, l'intensité des relations confondue avec leur fréquence représente un indicateur-phare des travaux sur le capital social. S'il est

clair qu'un lien statistique existe entre l'intensité des relations et le degré de satisfaction à l'égard de sa sociabilité, cette relation mérite d'être analysée plus finement *a minima* pour deux raisons : d'une part, parce que dans l'enquête grenobloise 10 % des personnes peu ou pas satisfaites de leurs relations fréquentent leur famille de manière intense (tous les jours) contre 6 % des personnes très satisfaites de leurs relations et, d'autre part, eu égard au fait que le lien entre le fait que l'on puisse compter sur quelqu'un et l'intensité des liens n'est, statistiquement, pas significatif. Ainsi, si les données sur l'intensité nous renseignent sur le fait que les personnes sont en relation, elles ne nous disent pas ce qu'elles apportent et en quoi ces relations élargissent le champ des possibles des personnes et influent sur les dynamiques territoriales (Le Roy et Ottaviani, 2013).

Tableau 1. Significativité et degré d'association entre les variables du capital social

Association entre variables	P : significativité ; V : degré d'association
<i>Intensité des relations et satisfaction à l'égard de sa sociabilité</i>	<b>P : 0,000 ; V : 0,140</b>
<i>Intensité des relations et possibilité de compter sur quelqu'un en cas de difficultés</i>	P : 0,373
<i>Vivre seul et fréquentation de la famille</i>	P : 0,432
<i>Vivre seul et fréquentation des amis</i>	P : 0,054
<i>Vivre seul et fréquentation des collègues</i>	P : 0,186
<i>Vivre seul et fréquentation des voisins ou des gens du quartier</i>	<b>P : 0,026 ; V : 0,113</b>
<i>Vivre seul et possibilité de compter sur quelqu'un en cas de difficultés</i>	P : 0,743
<i>Vivre seul et satisfaction à l'égard de ses relations</i>	P : 0,103
<i>Participation à des activités associatives et satisfaction à l'égard de ses relations</i>	P : 0,057
<i>Participation à des activités d'un club ou d'une association et satisfaction à l'égard de ses relations</i>	P : 0,345
<i>Sentiment d'implication dans l'entreprise et satisfaction à l'égard de ses relations</i>	P : 0,552
<i>Sentiment d'implication dans la société et satisfaction à l'égard de ses relations</i>	<b>P : 0,010 ; V : 0,092</b>
<i>Possibilité de compter sur quelqu'un en cas de difficultés et sentiment d'implication dans son quartier</i>	P : 0,267
<i>Possibilité de compter sur quelqu'un en cas de difficultés et sentiment d'implication dans sa ville</i>	P : 0,665
<i>Possibilité de compter sur quelqu'un en cas de difficultés et participation à une action collective</i>	P : 0,742
<i>Possibilité de compter sur quelqu'un en cas de difficultés et participation aux activités d'un club ou d'une association</i>	P : 0,591
<i>Possibilité de compter sur quelqu'un en cas de difficultés et sentiment d'implication dans la société</i>	<b>P : 0,060 ; V : 0,112</b>
<i>Possibilité de compter sur quelqu'un en cas de difficultés et sentiment d'implication dans l'entreprise</i>	<b>P : 0,012 ; V : 0,114</b>

Si l'indicateur concernant le fait de « vivre seul », servant à appréhender l'isolement social (score Epice<sup>1</sup>), apporte une information sur le mode de vie des personnes, il ne

1 Les centres d'examen de santé (CES) sont à l'origine de l'indicateur d'évaluation de la précarité et des inégalités de santé dans les CES visant à prendre en compte la précarité sociale, matérielle et psychologique des populations. Le calcul du score Epice (compris entre 0 et 100) se base sur un questionnaire composé de onze questions.

permet en aucun cas de considérer que ces dernières sont socialement « fragilisées » du fait de cette situation puisqu'il s'avère insuffisant pour traduire un manque en termes de ressources sociales et/ou de possibilité d'actions. Trois résultats de l'étude quantitative étayant cette affirmation : 1) ceux qui vivent seuls n'ont pas un mode de sociabilité significativement différent de ceux qui vivent à plusieurs, sauf en ce qui concerne la fréquentation des gens du quartier généralement plus soutenue ; 2) ils ne se distinguent pas de ceux vivant à plusieurs en ce qui concerne la possibilité de recourir à quelqu'un ni quant à la satisfaction ressentie à l'égard de ses relations ; 3) à l'inverse, les personnes vivant seules se sentiraient plus souvent très impliquées dans la vie de leurs quartiers que les autres (7 % contre 3 %). On retrouve ainsi dans l'étude grenobloise des enseignements mis en avant depuis un certain nombre d'années dans les travaux de l'INSEE (Pan Ké Shon, 1999) mais aussi dans d'autres études sur l'isolement et la solitude (Avramov, 2003) : l'isolement résidentiel (vivre seul) ne recoupe ni l'isolement relationnel (avoir peu de contact avec autrui) ni même le sentiment de solitude (se sentir seul) que ressent la personne. Dès lors, privilégier une approche mettant l'accent sur l'isolement subi, à travers le croisement entre des variables objectives de fréquentation et des variables subjectives sur la manière dont l'individu évalue sa situation, constitue une voie pour apprécier plus finement les ressources sociales d'un territoire.

Au cœur des approches en termes de capital social se trouve l'idée qu'une augmentation de la participation des personnes à la vie communautaire serait forcément bénéfique. La baisse de ces liens communautaires est perçue dans les travaux de Putnam (1999 : 21) comme le symptôme d'un problème auquel serait confrontée depuis un certain nombre d'années la société américaine. Pour lui, une forte connectivité joue sur le bien-être de la collectivité et sur le bien-être physique des personnes. Or, l'enquête grenobloise permet de pointer l'absence de corrélation statistique entre la participation à des activités associatives ou des manifestations collectives, le sentiment d'implication (dans son quartier, sa ville, la société et son entreprise) et, d'une part, la satisfaction à l'égard de ses relations et, d'autre part, la possibilité de recourir à quelqu'un en cas de difficultés. L'observation sociale d'un territoire ne peut alors reposer uniquement sur une approche en termes de capital et stocks.

## **2. LES LIMITES D'UNE APPROCHE D'OBSERVATION LOCALE EN TERMES DE CAPITAL SOCIAL**

Les résultats issus de l'exploitation des données de l'enquête grenobloise invite à la prudence quant à l'utilisation du concept de capital social. Si le repérage des configurations à l'œuvre en termes de liens sociaux peut s'appuyer sur une conceptualisation en termes de capital social (Perret, 2003 : 106), la référence à une forme de capital tend à obscurcir l'analyse en s'accompagnant d'une forme de valorisation « par les quantités » des relations sociales. Pour parachever l'analyse, deux écueils associés à une entreprise de quantification en termes de capital social nous semblent devoir être soulignés.

Tout d'abord, une approche en termes de capital social peut conduire à des affirmations tautologiques ou circulaires (Portes, 1998 : 20 ; Ponthieux, 2004 : 21) et évincer une analyse axée sur l'inscription institutionnelle des personnes (inégalités, rapport de pouvoir, etc.) et sur la pluralité de leurs motifs d'action. Or, c'est cette analyse qui permettrait de révéler l'apport des liens sociaux au bien-être soutenable sur les territoires.

Ensuite, la prudence s'impose dans l'interprétation de ces données. En effet, il faut se garder *a priori* d'attribuer en chambre des vertus ou des vices à certaines pratiques relationnelles au détriment des autres. Dans son article de 1999, Putnam distingue clairement des activités « bonnes » pour la communauté (participer à une association par exemple) de celles « néfastes » pour celles-ci (regarder la télévision qui rendrait plus « casaniers ») (Putnam, 1999 : 20). Or, si comme le souligne Ponthieux (2004 : 1) : « le capital social semble avoir des effets contradictoires selon le niveau auquel il est étudié, et selon les indicateurs employés pour le mesurer ; la conséquence malheureuse est que, dans une perspective opérationnelle, cela conduit à des prescriptions contradictoires ». C'est pourquoi il s'avère nécessaire non de chercher à augmenter le niveau du capital social sur un territoire, mais de saisir les spécificités des dynamiques sociales à l'œuvre à différentes échelles territoriales. Si les indicateurs de sociabilité ne livrent pas une vue synoptique des phénomènes et ne forment pas un « capital » en tant que tel, ils peuvent néanmoins alimenter la réflexion collective autour du bien-être et plus largement du bien commun afin de révéler ce qui compte pour les habitants d'un territoire.

Ainsi, malgré l'absence d'univocité de la notion de capital social, les indicateurs axés sur les sociabilités présentent un intérêt indéniable pour jeter un éclairage différent sur les conditions de vie et les besoins des personnes. La prise en compte des enjeux traversant le champ de la réflexion sur la construction d'indicateurs alternatifs (*via* les inégalités, les possibilités données aux personnes de réaliser la vie qu'elles souhaitent mener, les rapports de pouvoir, etc.) nous amène à privilégier une approche en termes de soutenabilité sociale à celle en termes de capital en vue de révéler les richesses non monétaires, et souvent invisibles, des territoires.

## CONCLUSION

Du traitement couplé des données du volet quantitatif d'IBEST se dégage trois constats : 1) les indicateurs classiques du capital social ne suffisent pas à fournir une analyse fine des ressources non monétaires ; 2) le lien entre les variables de la sociabilité n'est pas évident, pas davantage que ne l'est le bénéfice d'une forme particulière de sociabilité ; 3) le manque de ressources monétaires pèse moins sur les pratiques sociales que sur l'accès aux soins, l'accès au logement, etc. Toutefois, l'absence de ressources monétaires limite la possibilité d'accomplissement notamment dans des formes de sociabilité institutionnelles.

Ces trois constats révèlent la nécessité d'interroger les habitants du territoire sur ce que recouvrent pour eux ces différentes formes de sociabilité et le caractère hautement politique de la qualification normative de ces liens. En effet, appréhender et qualifier les formes de sociabilité nécessite de s'interroger sur le caractère « soutenable » de la configuration sociale dans laquelle la personne se trouve. Cette question de la soutenabilité renvoie à différentes problématiques dont celle de la conciliation des temps sociaux, celles des incompatibilités et des tensions entre différentes formes de sociabilité, avec le voisinage, et enfin, celles du rapport entre ressources monétaires et ressources non monétaires dans le cadre de dynamiques territoriales.

## RÉFÉRENCES

Avramov D., 2003, « Démographie et exclusion sociale », *Études démographiques*, n° 37, Strasbourg, éd. du Conseil de l'Europe.

Coleman J., 1988, "Social capital in the creation of human capital", *The American Journal of Sociology*, vol. 94, pp. S95-S120.

Le Roy A., Ottaviani F., 2013, « Mesurer pour comprendre les dynamiques territoriales et nourrir les politiques locales », *Géographie, économie, société*, 15, pp. 345-364.

Méda D., 2003, « Le capital social : un point de vue critique », *L'Économie politique*, 2(14), pp. 36-47.

OCDE, 2001, *Le capital humain et social dans un processus de croissance et de développement durable*, Paris, éd. de l'OCDE.

Pan Ké Shon J.-L., 1999, « Vivre seul, sentiment de solitude et isolement relationnel », *INSEE Première*, n° 678.

Perret B., 2003, *De la société comme monde commun*, Paris, Desclée de Brouwer.

Ponthieux S., 2004, « Le concept de capital social, analyse critique », *10<sup>e</sup> colloque de l'ACN*, Paris, 21-23 janvier 2004.

Portes A., 1998, "Social Capital: its Origins and Applications in Modern Sociology", *Annual Review of Sociology*, vol. 24, pp. 1-24.

Putnam R. D., 1999, « Le déclin du capital social aux États-Unis », *Lien social et Politiques*, n° 41, pp. 13-22.

## LES AUTEURES

### Anne Le Roy

CREG

Université Grenoble Alpes

anne.leroy@upmf-grenoble.fr

### Fiona Ottaviani

CREG

Université Grenoble Alpes

fiona.ottaviani@upmf-grenoble.fr

## Van Gogh : vers un nouveau territoire ?

### AUTEURE

Fabienne LELOUP

### RÉSUMÉ

Mons a misé sur une politique culturelle volontariste s'appuyant sur quatre personnages, Van Gogh, Verlaine, de Lassus, Saint Georges, et l'année européenne de la culture, Mons2015, soutenue par une communication à l'échelle européenne, centralisée. Dans les faits, elle s'est construite en lien avec divers espaces, certains en périphérie de la cité historique : par exemple pour Van Gogh, les maisons où il a vécu, un film d'Hollywood tourné dans la région en 1956, la relation avec l'artiste Anna Boch et son frère, l'exposition internationale de janvier à mai 2015. Ces éléments épars, rassemblés pour l'occasion, sont potentiellement fédérateurs de la construction d'une certaine identité, d'un « territoire », voire d'une gouvernance. La proposition pose la question de l'association pérenne, dans les faits, des collectifs engagés, la codécision de la municipalité avec les partenaires – culturels ou politiques –, et l'émergence d'un « espace intégré » identifié, dans un processus de territorialisation.

### MOTS CLÉS

Politique culturelle, identité territoriale, territorialisation, gouvernance

### ABSTRACT

Mons is a medium-sized city in Belgium. For the European Cultural Year, the municipal authorities have developed an integrated cultural policy based on four stars: Van Gogh, Verlaine, de Lassus, Saint Georges, all of them related to the city. The cultural policy is mainly located in the city centre but also includes some activities in the peripheral suburbs of Mons (where Van Gogh lived, for instance). Especially in the case of Van Gogh, the role of the suburbs is required. But how are cultural and political partners connected? Are these components aggregated and integrated into a collective process and an integrated space? Is there a coherent process of local development and of local governance deduced from this cultural choice?

### KEYWORDS

Cultural policy, Territorial identity, Territory, Governance

### INTRODUCTION

De décembre 1878 à octobre 1880, Vincent Van Gogh réside dans le Borinage, région charbonnière du Hainaut belge, en périphérie de Mons. Il y est prédicateur évangéliste auprès des mineurs et de leurs familles. Il y dessine et c'est après cette expérience qu'il s'engage dans une carrière d'artiste.

Jusqu'en 2014, à Cuesmes, ville périphérique fusionnée à la commune de Mons, la « maison Van Gogh » est visitable mais reste relativement peu visible et connue, si ce n'est des habitants voisins.

L'obtention du titre de capitale européenne de la culture par la ville belge de Mons, pour 2015, entraîne l'élaboration d'un vaste projet d'événements et d'activités culturelles

pour l'année. Le projet, construit par un groupe centré autour du directeur du centre culturel de Mons, s'appuie sur quatre figures liées à la ville : Verlaine, qui a séjourné quelques semaines à la prison de Mons ; Roland de Lassus, compositeur né à Mons ; Saint Georges, qui, chaque année, « s'oppose » à un dragon lors d'un combat folklorique suivi par des milliers de spectateurs ; et Vincent Van Gogh.

Dans le cas de Vincent Van Gogh, ce choix se concrétise par plusieurs actions : une exposition de portée internationale « Van Gogh au Borinage, la naissance d'un artiste » (du 24 janvier, jour de l'inauguration de Mons2015, au 17 mai 2015) ; une exposition liée au film hollywoodien « La Vie passionnée de Vincent Van Gogh » réalisé en 1956 dans le Borinage-même ; la rénovation des deux maisons où a séjourné Van Gogh, à Cuesmes et à Colfontaine, en lien avec diverses autres activités et réalisations dont des promenades thématiques autour de ces maisons.

La figure de Van Gogh apparaît comme porteuse pour attirer un public important et international mais l'exposition a pris fin en mai. Amplifiée par une politique de communication à l'échelle internationale et initiée par un processus décisionnel fortement centralisé, cette réalité interroge. La question se pose de la territorialisation de cette ressource. Van Gogh peut-il devenir un actif territorial pérenne et crée-t-il du territoire ? Quels acteurs – publics, associatifs, privés – portent et porteront cette activation, quel espace émergera en tant que territoire approprié et coordonné ?

L'objectif de cette communication est donc d'analyser l'éventuelle territorialisation de cette figure, au-delà de l'année 2015, le périmètre du territoire construit et le processus de gouvernance inhérent (Crevoisier, 2010 ; Jean et Bisson, 2008).

Cette communication part d'un cadre théorique développé par ailleurs (Leloup et Moyart, 2014) et insiste sur deux variables inter-reliées, à savoir la constitution d'un espace perçu et approprié et la régulation des processus décisionnels à l'échelle de ce territoire émergent, plus spécifiquement il s'agit de vérifier l'existence et l'interaction existant entre un processus de coordination voire de gouvernance des acteurs et la délimitation d'un espace approprié – au-delà des attributions de compétences formelles et des espaces administratifs préexistants.

## **1. VAN GOGH ET MONS-BORINAGE**

La ressource que représente la présence de Van Gogh dans la région de Mons-Borinage est connue depuis de nombreuses années mais sans avoir été réellement activée.

Une enquête exploratoire a été menée auprès de citoyens en mars 2015 afin de vérifier la célébrité des quatre figures choisies pour incarner Mons lors de l'année européenne de la culture. Cette enquête s'est tenue deux mois après le lancement des activités de Mons2015, donc après que l'information sur ces quatre piliers ait été diffusée. Elle révèle que, des quatre figures, seul Saint Georges est clairement associé au patrimoine montois : Van Gogh est connu comme peintre, étant soit né soit passé par la région (pour un tiers des répondants).

Revenons quelques années en arrière et vérifions la place du peintre dans la présentation des atouts touristiques de la ville de Mons. Un guide touristique publié par la ville

de Mons datant de 1999 présente en page 21 la maison Van Gogh de Cuesmes « où il vécut d'août 1879 à octobre 1880 ». Dans une version de 2014 d'un guide publié par la maison du tourisme de la région de Mons, la maison Van Gogh est présentée (page 50) complétée d'une présentation prospective de l'exposition « Van Gogh au Borinage » et des « routes Van Gogh » (promenades dans la région).

Lors de l'année culturelle, la figure de Van Gogh est exploitée sous plusieurs formes. Tout d'abord l'exposition internationale « Van Gogh dans le Borinage. Naissance d'un artiste » est inaugurée le jour de l'ouverture de l'année culturelle et constitue l'élément-phare de Mons2015. Le mensuel des activités de Mons2015 est baptisé le « Vincent ».

La rénovation de la maison de Cuesmes et également, en milieu d'année, de celle de Colfontaine marque les lieux de passage du peintre. Des promenades thématiques « sur les traces du peintre » sont organisées avec des guides à travers les paysages du Borinage pendant le temps de l'exposition.

Une reproduction d'une maison en chaume, caractéristique de l'époque où Van Gogh a vécu dans le Borinage est reconstituée dans le jardin de l'Hôtel de Ville et on y découvre un moulage représentatif d'un de ses tableaux.

Une autre frange d'exploitation est liée à un film hollywoodien « La Vie passionnée de Vincent Van Gogh » qui a été réalisé par Vincente Minnelli en 1955 et dont la première partie a été filmée en décor réel, dans les quartiers du Borinage qui ont vu évoluer le peintre. Dans les années 1950, l'activité économique des charbonnages se tarit mais l'aménagement des coronas reste semblable à ce qu'a connu le peintre. Des figurants sont choisis dans la population. Un documentaire sur le *making of* du film, incluant des entretiens avec les acteurs mais aussi les figurants et les témoins locaux d'époque est projeté sur Arte et sur la première chaîne francophone belge. Une exposition « Hollywood au pied du terril » retrace les dix journées de tournage de ce film ; on y retrouve des témoignages de figurants et de Kirk Douglas, des documents d'archives liés au film et à la région. Cette exposition se déroule en parallèle de l'exposition internationale.

En juillet 2015, un laboratoire naturel constitué de tournesols est érigé, sous forme de labyrinthe, sur la Grand Place de Mons.

Un autre documentaire diffusé en 2015 porte sur les relations existant entre Vincent Van Gogh et Anna Boch, artiste de La Louvière, ville proche de Mons ; elle a bien connu Van Gogh et a été l'unique acheteuse d'une œuvre de son vivant. Au-delà de ce documentaire, aucun événement ne relate ce fait ; pourtant, la relation de Van Gogh avec Anna Boch et son frère, enfants de riches industriels de la région, aurait permis d'associer deux ressources industrielles du XIX<sup>e</sup> siècle de la province, le charbon et la céramique, en associant des artistes liés de leur vivant, témoins d'une époque et toujours reconnus aujourd'hui.

Finalement, relevons que les 125 ans de la mort du peintre n'ont pas été exploités spécifiquement, et ce même si les activités proposées à Mons ont été clairement recensées sur le site de la Fondation Van Gogh Europe<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [vangoghurope.eu](http://vangoghurope.eu)



## **2. VAN GOGH : DE LA STAR MONDIALE À L'ÉMERGENCE D'UN ARTISTE AU CŒUR DE LA MISÈRE. VERS UN NOUVEAU TERRITOIRE ?**

Articulons l'analyse de l'activation de cette ressource en trois points. Le premier précise ce qui est activé en lien avec les questions d'identité véhiculée. Le deuxième point concerne la régulation entre les acteurs impliqués dans les processus décisionnels ainsi que leur éventuelle coordination et le troisième l'espace ou les espaces induit(s).

L'analyse du développement socio-économique par la culture et l'éventuelle émergence de territoires culturels ont été étudiés dans les perspectives du renouveau urbain et de nouveaux moteurs de croissance (e.g. Puissant et Lacour, 2009 ; Liu, 2005 ; Kunzmann, 2004). Le numéro 5 de la revue RERU en 2014 reprenait les principaux résultats émanant de leurs recherches ; plus spécifiquement, l'article de F. Leloup et L. Moyart (2014) proposait une synthèse sous la forme de deux idéaux-types : une vision « feu d'artifice » basée sur une attractivité de masse, des réseaux internationaux, une polarisation extrême des activités culturelles et associées versus une vision « territoriale » appuyée sur les savoirs et les ressources locales, l'interaction entre opérateurs économiques, associations ou organisations de formation et un élu « du sol ». La coordination des acteurs culturels et politiques et leur impact sur les « territoires » culturels ont été notamment approfondis dans les divers travaux de V. Dubois (e.g. Dubois *et al.*, 2012).

Van Gogh peut être considéré comme une ressource générique attirant des publics externes garantis, à des échelles européenne voire internationale. Le processus de spécification (Gumuchian et Pecqueur, 2007) implique la capacité d'associer un lieu, un territoire et une ressource en limitant la délocalisation. Autant le labyrinthe de tournesols constitue une activité reproductible et exportable, autant le lien fait entre l'héritage minier du Borinage, ses luttes et le parcours de l'artiste sont ancrés territorialement. Le bourgmestre, ministre d'État, Elio Di Rupo, le souligne lorsqu'il écrit « nous sommes les héritiers d'une génération de mineurs [...] ces revendications ouvrières trouveront un ardent défenseur en la personne de Van Gogh [...] notre région n'a de cesse de se réinventer sans jamais oublier ses racines »<sup>2</sup>. L'exposition consacrée aux premiers pas du peintre rend, en miroir, hommage au courage des ouvriers de cette époque. Les activités de mémoire liées au tournage du film de Minnelli renvoient elles aussi à la fois à l'artiste et à l'environnement socio-économique local, tout comme la visite des maisons ou les promenades sur les terriils.

Sans avoir la possibilité de le démontrer ici, nous relevons l'existence d'une double image portée par les activités et œuvres révélées : un produit-phare à l'échelle européenne voire internationale (la première tranche de vie d'un peintre internationalement connu) versus l'interaction entre le contexte de la révolution industrielle et de ses luttes et la révélation d'un artiste.

Abordons à présent la question des processus décisionnels. Nous présentons ici rapidement quelques constats et non leur analyse circonstanciée. Mons2015 est piloté par une fondation et un directeur sous la houlette de la commune. Un premier travail de coordination a amené la création d'un pôle regroupant les principaux sites muséaux de Mons-Borinage, cependant, la gestion des maisons Van Gogh n'est pas insérée dans cette

---

2 Catalogue de l'exposition *Van Gogh au Borinage, la naissance d'un artiste*, Mons, Publication du Fonds Mercator–Beaux-Arts Mons (BAM).

coordination. La commune de Cuesmes fait partie de l'entité communale montoise mais pas la commune de Colfontaine, et la maison de Colfontaine est quant à elle gérée par le centre culturel communal. La ville de La Louvière, d'où est originaire Anna Boch, est partenaire de Mons2015 et un projet prospectif de développement « Cœur de Hainaut » unit ces deux villes, mais la culture ne fait pas partie des domaines inclus dans ce projet prospectif et aucun lien n'a été concrétisé.

Pour ce qui concerne l'analyse du processus de création d'un « territoire », la question de la localisation des activités et des infrastructures se pose. D'une part les expositions organisées ont toutes deux été localisées dans la ville de Mons. Les cartes insérées dans les brochures mensuelles ou trimestrielles de l'année européenne de la culture sont limitées à l'intra muros qui correspond au centre ville moyenâgeux et on n'y retrouve ni les maisons ni les chemins de promenades proposés. Globalement l'activité culturelle est concentrée en ville, voire dans le « kilomètre » culturel (unissant les musées et infrastructures principales de la ville). Autant l'insertion des maisons dans un réseau européen est prévu, autant un « territoire » homogène n'est pas reconstruit, que ce soit par la cartographie ou le discours : le clivage entre Mons et sa périphérie boraine persiste.

### **3. VAN GOGH ACTIVÉ : EN GUISE DE SYNTHÈSE**

Les impacts directs inhérents au label de capitale européenne de la culture ont été étudiées par ailleurs (e.g. DG Éducation et Culture, 2013). Par ailleurs, la culture – et les technologies – sont affichées depuis près de quinze ans comme la voie de redressement économique de la région de Mons-Borinage.

Notre intérêt dans cette communication est d'analyser deux des dynamiques possibles à la suite d'un processus de développement territorial et donc de territorialisation. Notre recherche interroge spécifiquement la question de la régulation et de la coordination des acteurs décisionnels engagés (de la municipalité jusqu'aux collectifs de quartier), d'une part, et, d'autre part, du périmètre du « territoire » construit. La question de « l'identité » portée par cette territorialisation est également importante, dans une région qui tend à transformer ses terrils miniers en réserves environnementales et à faire bifurquer l'image d'une zone de désindustrialisation au profit d'une *creative and smart city*.

Notons qu'à l'enquête exploratoire, à l'étude des documents de l'année 2015, s'ajoute l'utilisation de témoignages de personnalités rapportés par écrit ou télévisés. La fin de l'année 2015 permettra d'ajouter à cette base une seconde enquête sur l'appropriation des figures-piliers et l'interview, une fois l'année culturelle achevée, des responsables des sites et activités « Van Gogh ».

### **RÉFÉRENCES**

- Crevoisier O., 2010, « La pertinence de l'approche territoriale », *RÉRU*, n° 5, pp. 969-985.
- DG Éducation et Culture, 2013, *An international framework of good practice in research and delivery of the European Capital of Culture programme, Key Recommendations 2009-2010*, Bruxelles, European Capitals of Culture Policy Group.
- Dubois V., C. Bastien, A. Freyermuth, K. Matz, 2012, *Le Politique, l'artiste et le gestionnaire*, Bellecomben-Bauge, éd. du Croquant.
- Gumuchian H., Pecqueur B., 2007, *La ressource territoriale*, Paris, Économica.

Jean B., Bisson L., 2008, « La Gouvernance partenariale : un facteur déterminant du développement des communautés rurales », *Revue canadienne des sciences régionales*, XXXI, 3, pp. 539-560.

Kunzmann K., 2004, "Culture, creativity and spatial planning", *Town Planning Review*, 75(4), pp. 383-404.

Lacour C., F. Leloup et L. Moyart (coord.), 2014, « Culture, patrimoine, développement des territoires », *RÉRU*, n° 5.

Leloup F., Moyart L., 2014, « Mons, capitale européenne de la culture en 2015 : deux modèles de développement par la culture », *RÉRU*, n° 5, pp. 825-842.

Liu J., 2005, "Tourism and the value of culture in regions", *Annals of Regional Science*, 39(1), pp. 1-9.

Puissant S., Lacour C., 2009, "Is creativeness in small Cities indicative of an economic Culture?", session « The cultural economy of small cities: creativity, Knowledge and urban spatial development », *Annual meeting of the Association of American geographers*, Las Vegas, 22-26 mars 2009.

## **L'AUTEURE**

**Fabienne Leloup**

Institut ISPOLE

Université catholique de Louvain

fabienne.leloup@uclouvain-mons.be

# Les territoires de la recherche en ville moyenne : entre ancrage sur les territoires et intégration dans des réseaux collaboratifs

## AUTEURE

Rachel LEVY-COHEN

## RÉSUMÉ

L'objectif de cette communication est d'étudier les territoires dans lesquels s'effectue l'activité de recherche publique en se focalisant particulièrement sur les équipes de recherche situées dans des villes moyennes. À partir de deux études de cas nous illustrerons l'hypothèse selon laquelle ces activités sont à la fois ancrées dans les territoires dans lesquels elles sont situées, mais que les chercheurs sont aussi mobiles et que cette mobilité prend forme *via* des réseaux de collaborations qui dépassent les frontières du territoire. Dans une première section, nous présenterons le cadre d'analyse de la géographie des sciences dans lequel s'inscrit notre recherche. La deuxième section décrit la méthodologie et les deux cas étudiés. Dans une troisième partie nous étudions l'ancrage des équipes étudiées sur le territoire, puis dans une quatrième partie nous montrons comment les chercheurs s'intègrent dans différents réseaux de collaboration.

## MOTS CLÉS

Villes moyennes, géographie des sciences, réseaux de collaboration pour l'innovation

## ABSTRACT

The objective of this communication is to study the territories in which is realised public research by focusing particularly on the case of research teams localised in medium-sized cities. Based on the case studies of two research teams localised in small cities, we try to test our central hypothesis that these research activities are both embedded on their territories and mobile through the integration of collaborative networks extending beyond the borders of the territories. In a first section, we present our framework of analysis: the geography of science. In a second section we describe our methodology and the two case studies. In a third part, we study the embeddedness of the teams in their territories, and finally we show that researchers are integrated in various collaborative networks.

## KEYWORDS

Geography of science, Medium-sized cities, Collaborative innovative network

## INTRODUCTION

La politique universitaire actuelle se concentre sur le terme d' « excellence » : sont mis en place des campus d'excellence, des laboratoires d'excellence, etc. Cette politique, souvent accompagnée d'une concentration des moyens, nous amène à nous poser la question du rôle des petits sites universitaires, ainsi qu'à nous demander si la recherche est réellement plus efficace dans des grands sites que dans des petits sites universitaires ? Ce questionnement posé par les sciences politiques et les sciences économiques nécessitent un détour par les sciences du territoire pour mieux comprendre comment les activités de recherche peuvent s'ancrer sur ces territoires particuliers que sont les villes moyennes.

L'objectif de cette communication est donc d'étudier les territoires dans lesquels s'effectue l'activité de recherche publique, en se focalisant particulièrement sur les activités de recherche des chercheurs en poste en villes moyennes. À partir de l'étude de cas de deux équipes de recherche localisées dans deux villes moyennes, nous illustrerons l'hypothèse selon laquelle ces activités sont largement ancrées dans les territoires dans lesquels elles sont situées. Mais pour que cet ancrage puisse se réaliser efficacement, les chercheurs doivent aussi être mobiles et cette mobilité prend forme *via* des réseaux de collaborations qui eux dépassent les frontières du territoire.

Dans une première section, nous présenterons le cadre d'analyse particulier de la géographie des sciences et de l'innovation dans lequel s'inscrit notre recherche. Dans une deuxième section nous présenterons notre méthodologie et les deux cas étudiés. Dans une troisième partie nous reviendrons sur l'illustration de l'ancrage de nos cas de recherche sur le territoire, puis dans une quatrième partie nous montrerons comment les chercheurs s'inscrivent dans des mobilités résilières.

## **1. LA RECHERCHE DANS LES VILLES MOYENNES : UN OBJET D'ÉTUDE DE LA GÉOGRAPHIE DES SCIENCES**

Notre article s'inscrit à la suite d'un ensemble de travaux de recherche plutôt quantitatifs en géographie des sciences, travaux qui visent à illustrer le débat sur l'existence des phénomènes de globalisation et de déconcentration des activités scientifiques. Depuis quelques années de nombreux auteurs ont testé les phénomènes de globalisation vs déconcentration des activités scientifiques et de l'accroissement des coopérations scientifiques internationales (cf. Frenken *et al.*, 2009, pour une revue de la littérature). Néanmoins la plupart de ces travaux, même s'ils utilisent une approche territorialisée permettant des comparaisons entre nations, entre régions, voire entre agglomérations (Bonaccorsi et Dario, 2005), ne s'intéressent pas du tout ou très peu à l'activité scientifique ou technologique dans les petites et moyennes villes, à l'exception de Levy *et al.* (2013) qui ont montré qu'on pouvait trouver une activité de recherche importante y compris dans les sites universitaires de villes moyennes. À l'échelle du système urbain français, les villes moyennes françaises sont associées aux unités urbaines dont la population oscille entre 20 000 et 100 000 habitants, soit des aires urbaines généralement comprises entre 30 000 et 200 000 habitant (Santamaria, 2000) ; c'est cette définition que nous adopterons ici.

Les sites universitaires dans les villes moyennes ont émergés en France dans les années 80 pour répondre à des demandes locales d'accès à la formation sur l'ensemble du territoire, ainsi que pour faire face au phénomène d'accroissement du nombre d'étudiants dans des formations supérieures. Les plans Université 2000 puis U3M ont ainsi organisé un déploiement sans précédent des lieux de formation, confortant les pôles historiques, tout en accompagnant la déconcentration de l'offre universitaire (Frémont *et al.*, 1992). L'objectif sous-jacent à leurs implantations est de promouvoir la mise en place de formations sur l'ensemble du territoire, mais cette dernière s'est accompagnée d'une volonté de développer la recherche dans ces villes moyennes. Si ces antennes universitaires sont des enjeux majeurs dans le développement économique de ces territoires, les chercheurs en sciences régionales se sont très peu intéressés aux recherches qui y sont menées. Ainsi, ces antennes ont plutôt été analysées par des sociologues et historiens du point de vue de la démocratisation de l'enseignement supérieur (Grossetti et Filâtre,

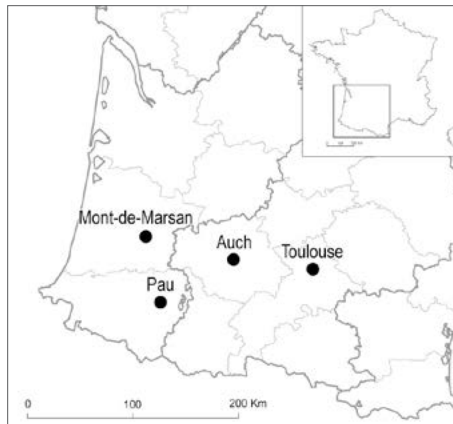
2003). Plus récemment, Levy *et al.* (2014) ont rassemblé plusieurs contributions interdisciplinaires qui étudient les particularités tant en terme de recherche que d'enseignement supérieur de ces sites universitaires dans les villes moyennes.

Ainsi, les centres de recherche localisés dans des petites villes, loin de constituer un ensemble uniforme et homogène, naviguent donc entre une autonomie et une dépendance vis-à-vis d'institutions et donc d'agglomérations auxquelles seront liés des objectifs, des ressources et des moyens distincts (Losego *et al.*, 2003). Ces activités de recherche dépendent aussi des caractéristiques économiques, de l'histoire et des caractéristiques physiques de ces territoires, elles sont donc partiellement ancrées sur le territoire. Cette problématique de l'ancrage sur le territoire des chercheurs en villes moyennes a aussi été étudiée par Losego (2004), pour qui l'activité de recherche est considérée comme un facteur d'attractivité et de maintien, sur le site et dans les formations, d'enseignants-chercheurs « résidents » sur les sites, à l'opposé des enseignants chercheurs « circulants ». Nous proposons de revenir sur cette opposition en considérant que les enseignants-chercheurs en villes moyennes sont à la fois « résidents » sur les sites et « circulants » via les réseaux de collaboration.

## 2. DEUX ÉTUDES DE CAS À AUCH ET MONT-DE-MARSAN

Notre travail s'appuie sur une démarche qualitative, à travers l'étude de deux sites universitaires présentant un potentiel de recherche : les sites d'Auch et de Mont-de-Marsan. Ces sites ont pour point commun d'être situés dans des petites villes du sud-ouest de la France à proximité de deux grandes villes universitaires (cf. carte 1). Ce sont des petits sites d'IUT qui ont émergé dans les années 90, proposant des formations en DUT et en licence professionnelle (LP), regroupant plusieurs équipes de recherche dans des disciplines différentes et avec un potentiel de publications. Le tableau 1 synthétise les principales caractéristiques de ces deux sites. Pour comprendre le fonctionnement de la recherche dans ces sites, nous avons mené 22 entretiens semi-directifs avec les chercheurs, doctorants et responsables administratifs de ces sites.

Carte 1. Localisation de Mont-de-Marsan et Auch



Par la suite, nous proposons de focaliser notre étude sur deux exemples d'équipes de recherche situées dans chacun de ces deux sites (cf. tableau 1). Notre analyse s'appuie sur trois sources de données :

- les données issues des entretiens réalisées entre 2011 et 2015 avec une dizaine de chercheurs et doctorants de ces deux équipes ;
- des données bibliométriques issues du Science Citation Index et identifiées par la présence du nom de la ville dans le champ « address » des publications ;
- des données disponibles sur Internet : site web et rapports d'évaluation AERES des équipes de recherche et des laboratoires auxquels ces équipes sont rattachées.

Tableau 1. Présentation synthétique des 2 sites étudiés

	<b>Auch</b>	<b>Mont-de-Marsan</b>	
<b>La ville moyenne</b>	Taille de la commune en 2006	21 545 habitants	30 230 habitants
	Taille de l'aire urbaine en 2006	36 934 habitants	58 839 habitants
<b>Le site universitaire</b>	Université de rattachement	Université Toulouse 3	Université de Pau et des Pays de l'Adour
	Date de création du site	1991	1991
	Nombre de formations DUT	3	3
	Nombre de LP	3	3
	Nombre d'étudiants	450	330
	Nombre d'enseignants-chercheurs	15	10
	Nombre d'équipes de recherche	3	3
<b>Présentation de l'équipe de recherche</b>	Nom	CESBIO	SYLVADOUR
	Date de création de l'équipe	2006	2002
	Type d'équipe et évolution du statut	Équipe de recherche d'une UMR	Équipe de recherche d'une UMR (depuis 2010)
	Thème de recherche	Étude spatiale de la biosphère et outils de télédétection (modélisation et applications)	Biologie du bois et biomatériaux à base de bois
	Effectif de l'équipe fin 2015	3 MCF + 1 CR CNRS + 1 ingénieur d'étude + 1 à 2 doctorants	2 MCF + 1 professeur + 1 post-doctorant + 1 à 2 doctorants
	Nombre de publications (SCI) entre 2005 et 2015	5	20

### 3. L'ANCRAGE SUR LE TERRITOIRE DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE EN VILLE MOYENNE

Premier constat : l'ensemble des chercheurs (et doctorants) des deux équipes de recherche étudiées habitent tous dans la ville moyenne, ce qui illustre clairement cette idée d'ancrage sur le territoire de la recherche. D'ailleurs, ces chercheurs s'installent sur le territoire avec l'ensemble de leur famille (les entretiens ont également mis en évidence l'importance des aménités disponibles sur les territoires et des conditions d'employabilité des conjoints).

En dehors de ces facteurs économiques, c'est surtout les activités de recherche elles-mêmes qui sont fortement ancrées sur les territoires. En effet, une particularité de la recherche dans les antennes se situe dans les critères de choix des thématiques de recherche : peut-être plus qu'ailleurs, le choix se fait en fonction de critères locaux : certaines recherches vont se réaliser en fonction des ressources naturelles et des spécificités géophysiques du territoire. C'est la proximité géographique avec la ressource (Gilly

et Torre, 2000) qui détermine au moins partiellement le thème de recherche et donc favorise l'ancrage sur le territoire. Le choix des thématiques de recherche peut aussi dépendre de l'environnement économique du territoire (à la fois les entreprises et les collectivités territoriales).

À Auch, la recherche du CESBIO porte sur la télédétection. Cette recherche va s'ancrer sur le territoire à travers la participation de l'ensemble des chercheurs de l'équipe à un projet de recherche à la fois local et international. « Chantier Sud-Ouest » est un projet de recherche interdisciplinaire de télédétection, dont l'objectif est de suivre les bilans d'eaux et de carbone à différentes échelles : de l'échelle des plantes, de la parcelle agricole, jusqu'à l'échelle de la petite région sur plusieurs terrains dans le Sud-Ouest européen. C'est un projet en lien direct avec la ressource naturelle du territoire puisque le terrain d'observation se situe à quelques kilomètres d'Auch. Mais c'est aussi un projet en lien avec l'environnement économique local car les résultats de cette recherche peuvent intéresser les exploitants agricoles locaux en permettant d'optimiser les pratiques agricoles.

Ce chantier Sud-Ouest est un aussi projet de recherche collectif regroupant les chercheurs du laboratoire CESBIO, mais aussi plusieurs laboratoires français et espagnols localisés dans le Sud-Ouest, ainsi que les chambres consulaires, des laboratoires privés réalisant des analyses des sols et de l'eau, des collectivités, et d'autres équipes travaillant sur des terrains d'observations en Afrique. Cet exemple illustre donc ce constat paradoxal au cœur de notre analyse : à savoir que la recherche réalisée dans les villes moyennes est à la fois ancrée sur le territoire, *via* notamment les ressources naturelles ou des terrains d'observations, mais elle est également mobile *via* la participation des chercheurs à des réseaux de recherche multi-scalaires. À Mont-de-Marsan, le laboratoire SYLVADOUR effectue aussi des recherches en lien avec la ressource naturelle locale à savoir le pin maritime. Notons aussi que, dans ces exemples, l'ancrage des thématiques de recherche sur le territoire ne peut se réaliser qu'avec un accompagnement à la fois des institutions universitaires et des collectivités locales.

#### **4. LA MOBILITÉ DES CHERCHEURS DANS DES RÉSEAUX COLLABORATIFS MULTISCAIRES**

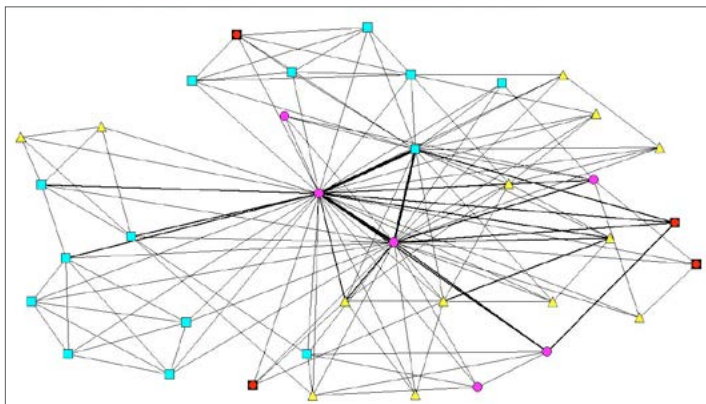
L'ancrage de leurs travaux dans une dimension très locale n'empêche pas ces équipes de recherche d'être intégrées dans des réseaux de collaboration nationaux voire internationaux. Le plus souvent ces réseaux sont le fruit de rencontres ponctuelles. Ces collaborations peuvent aussi se réaliser avec les laboratoires où les chercheurs des équipes avaient effectué leur thèse ou post-doctorat. Les ressources naturelles facteurs d'encastrement, sont aussi les facteurs favorisant la mise en place de réseaux collaboratifs (publics et privés) d'acteurs s'intéressant à cette ressource. L'équipe SYLVADOUR à Mont-de-Marsan collabore ainsi avec les chercheurs de Nantes ou d'Épinal, d'autres villes dépendant d'une ressource sylvicole. Nous avons aussi déjà évoqué les réseaux reliant le CESBIO et les terrains d'observation *via* des outils de télédétection dans différentes régions du monde. On observe aussi des réseaux collaboratifs entre villes moyennes, qui font face à une même problématique de développement.

Ces collaborations en dehors du territoire de la ville moyenne des chercheurs prennent des formes diverses : co-encadrement de thèse, participation à des projets de recherches, mais aussi publications scientifiques. Nous pouvons utiliser ces publications scientifiques



pour illustrer notre hypothèse d'intégration des chercheurs en villes moyennes dans des réseaux scientifiques. La figure 1, qui représente le réseau de copublication de l'équipe SYLVADOUR, illustre parfaitement la triple intégration des équipes étudiées dans des réseaux locaux, nationaux et internationaux.

Figure 1. Représentation du réseau de copublications de l'équipe SYLVADOUR à Mont-de-Marsan



Légende : chaque nœud correspond à un auteur d'une publication et chaque lien correspond à une copublication commune entre 2 auteurs. La couleur (et forme) des points correspond à la localisation des auteurs : les ronds roses sont les chercheurs de SYLVADOUR, les ronds dans des carrés rouges sont des chercheurs de l'unité de recherche d'appartenance de l'équipe, les carrés bleus sont des chercheurs d'autres équipes françaises et les triangles jaunes des chercheurs internationaux.

## CONCLUSION

En conclusion, cette étude de cas de deux équipes de recherche en villes moyennes permet d'illustrer la réalité d'une activité de recherche réalisée sur les territoires des villes moyennes et pas uniquement dans les grandes agglomérations. Ce constat remet donc en cause, dans ces villes moyennes, la thèse de la nécessité de masse critique (en termes de capital humain et d'infrastructure de recherche) pour réaliser une recherche efficace. Cette exemple des activités de recherche illustre aussi le fait que, actuellement, il n'est plus possible d'opposer un modèle d'ancrage des activités sur le territoire et de mobilité des acteurs circulants, mais que, au contraire, cette ancrage se renforce *via* l'intégration des acteurs dans des réseaux collaboratifs.

## RÉFÉRENCES

- Bonaccorsi A., Dario C., 2005, "Exploring size and agglomeration effects on public research productivity", *Scientometrics*, vol. 63, pp. 87-120.
- Frémont A., Hérin R., Joly J. (dir.), 1992, *Atlas de la France universitaire*, Paris, RECLUS-La Documentation française.
- Frenken K., Hardeman S., Hoekman J., 2009, "Spatial scientometrics: Towards a cumulative research program", *Journal of Informetrics*, vol. 3, pp. 222-232.
- Grossetti M., Filâtre D., 2003, « Que deviendront les nouveaux établissements d'enseignement supérieur et de recherche en France ? », in Grossetti M., Losego P. (dir.), *La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche : France, Espagne et Portugal*, Paris, L'Harmattan, 289-318.
- Gilly J.-P., Torre A., 2000, *Dynamiques de proximité*, Paris, L'Harmattan.

Levy R., Soldano C., Cuntigh Ph. (dir.), 2014, *L'université et ses territoires. Dynamismes des villes moyennes et particularités des sites*, Grenoble, PUG.

Levy,R., Sibertin-Blanc, M., Jegou, L., 2013. « La production scientifique universitaire dans les villes petites et moyennes 1980-2009 », *M@ppemonde*, n° 110 [[mappemonde.mgm.fr/num38/articles/art13203.htm](http://mappemonde.mgm.fr/num38/articles/art13203.htm)] consulté le 28/01/2016].

Losego Ph., Beslay C., Grossetti M., 2003, « Des laboratoires de recherche dans des antennes universitaires ? », in Grossetti M., Losego P. (dir.), *La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche : France, Espagne et Portugal*, Paris, L'Harmattan, 259-288.

Losego P., 2004, « Le travail invisible à l'université : le cas des antennes universitaires », *Sociologie du travail*, n° 46, pp. 187-204.

Santamaria F., 2000, « La notion de "ville moyenne" en France, en Espagne et au Royaume-Uni », *Annales de géographie*, 109(613), pp. 227-239.

## **L'AUTEURE**

**Rachel Levy-Cohen**

LEREPS

Université de Toulouse

rachel.levy@iut-tlse3.fr

# Devenirs de la production laitière dans les territoires

## Cas du parc naturel régional de Chartreuse

### AUTEUR-E-S

Sophie MADELRIEUX, Philippe LESCOAT

### RÉSUMÉ

La question de la relocalisation des productions agricoles et de leur consommation dans les territoires est porteuse d'enjeux environnementaux, énergétiques et socio-économiques. Avec la fin des quotas laitiers, des territoires se questionnent sur le devenir de leur production laitière. Nous proposons, dans le cadre d'une thématique « méthodes et outils de diagnostic territorial », une démarche de diagnostic de la filière laitière à l'échelle de territoires, et son utilisation dans le parc naturel régional de Chartreuse. Elle s'appuie sur les approches filières mais aussi sur l'écologie territoriale. Ce diagnostic vise à analyser les formes d'interactions entre filière laitière et territoire, afin d'alimenter la réflexion des acteurs du territoire sur cette production, son ancrage au territoire, son devenir et sa gouvernance pour un développement durable.

### MOTS CLÉS

Diagnostic territorial, écologie territoriale, filière lait

### ABSTRACT

The question of location of agricultural production and consumption raises environmental, energy and socioeconomic challenges. With the end of milk quotas, some territories are worried about the future of their dairy production. We submit, as part of an axis "methods and tools for territorial diagnosis", a diagnosis of the dairy supply chain at territorial scale, applied to the Chartreuse Regional Nature Park. The approach is based on supply chains approach but also industrial ecology. This diagnosis aims to analyse interactions between dairy supply chains and territories, so as to enable local stakeholders to think through this production, its territorialisation, its future, its governance for a sustainable development.

### KEYWORDS

Territorial diagnosis, Industrial ecology, Dairy supply chain

### 1. RECONFIGURATIONS DES FILIÈRES LAITIÈRES ET QUESTIONNEMENTS DE TERRITOIRES

Le processus de globalisation (Mormont, 2009) transforme les exploitations agricoles, notamment d'élevage, ainsi que les filières associées. Il s'accompagne d'une dissociation de plus en plus marquée entre lieux de production et lieux de consommation, et entre lieux de production et usage des ressources propres des territoires. Ce processus affecte les écosystèmes locaux, la vie économique et sociale de ces territoires, et induit des coûts énergétiques supplémentaires (Buclet, 2011). En effet, ces évolutions dans les territoires sont fortement liées à un pilotage des filières effectué par l'aval (opérateur de la transformation et de la distribution en lien à la demande et au marché mondial). Les filières associent de manière « verticale » l'ensemble des opérations, ressources, acteurs produisant et transformant un produit de l'amont (biens et services pour l'agriculture) à l'aval (marchés finaux, consommation ou export). Dans les territoires coexistent

de manière « horizontale » des hommes et femmes, des organisations sociales, économiques et des structures écologiques très diverses. Les filières utilisent des ressources (par exemple matières premières, travailleurs) des territoires, mais n'y opèrent souvent qu'une partie de leur activité, et ne se soucient pas toujours de leur impact local, ni de la plus-value engendrée par la filière sur le territoire. Il existe une diversité de réponse des territoires aux dynamiques des filières d'élevage : des territoires « subissent », d'autres ont réussi à construire leur autonomie, d'autres font valoir des avantages comparatifs. Mais globalement on observe que l'autonomie et la souveraineté des exploitations comme des territoires se réduisent face aux marchés agricoles et aux entreprises de l'agro-industrie. Et les acteurs des territoires, porteurs d'enjeux de développement socio-économique et environnementaux, cherchent à se réapproprier la maîtrise de ce système, ou à la renforcer (Brand et Bonnefoy, 2014). Avec la dérégulation de la politique agricole commune, c'est le cas notamment de zones laitières dans le contexte de l'après quotas laitiers.

L'objectif de cette communication est de proposer une démarche d'analyse des formes d'articulations entre filières et territoires, pour permettre aux acteurs locaux de développer leur réflexivité sur la place et le devenir de la production laitière dans leurs territoires. Il s'agit notamment d'explorer leurs degrés de dépendance à des ressources et opérateurs extérieurs et, en miroir, l'ancrage de la production laitière au territoire ; mais aussi les futurs désirables, au regard des enjeux tant locaux que mondiaux. Elle s'appuiera sur le cas du parc naturel régional de Chartreuse (PNRC).

## **2. COMMENT ANALYSER LA FILIÈRE LAITIÈRE D'UN TERRITOIRE : LES APPORTS DE L'ÉCOLOGIE TERRITORIALE**

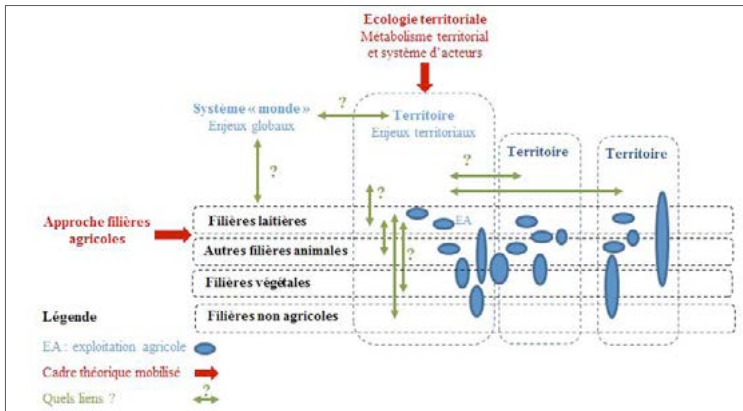
S'intéresser aux interactions entre filières et territoires pose la question des liens entre dynamiques productive et territoriale (Colletis *et al.*, 1999 ; Zimmermann, 2005). Les travaux s'intéressant aux filières agricoles et agroalimentaires prennent peu en compte les territoires où elles s'inscrivent, sauf les études des systèmes agroalimentaires localisés (Muchnik *et al.*, 2008) et des filières sous signes de qualité liés à des lieux de production et savoir-faire (Paus et Révillon, 2010). Pour les filières longues et concernant l'agriculture conventionnelle, peu de travaux abordent l'organisation d'une filière comme élément pour repenser les liens entre filières d'élevage et territoire. L'écologie territoriale<sup>1</sup> (Buclet, 2011) étudie, quant à elle, les interactions des activités humaines d'un territoire avec leur environnement, en établissant une analogie entre le métabolisme des activités humaines et celui des organismes vivants. Elle se fonde sur l'analyse du métabolisme territorial qui permet de représenter le fonctionnement de ce territoire en termes de flux et stocks. Cela passe par la détermination des flux de matières et d'énergie, qui permettent de mieux comprendre les interactions entre ce territoire et son milieu naturel, voire avec des milieux éloignés (en lien avec des flux d'imports-exports). L'écologie territoriale associe à l'analyse du métabolisme celle du système d'acteurs en jeu et des modalités de gouvernance, à l'origine de ces flux et de leur régulation. Ces flux résultent en effet de choix politiques, socio-économiques, techniques, et ne sauraient être analysés sans leur

1 L'écologie territoriale est un champ disciplinaire ayant des parentés étroites tant avec l'écologie urbaine qu'avec l'écologie industrielle. Elle s'en distingue néanmoins soit par l'objet analysé, le périmètre spatial et temporel, soit par les intentions conceptuelles. L'écologie territoriale est apparue en France, afin de mettre l'accent sur une référence à une pluralité d'acteurs, d'espaces de déploiement et d'enjeux, que ces derniers soient industriels, urbains ou agricoles (Barles, 2011).

prise en compte, si on veut pouvoir agir et les transformer, pour une durabilité accrue. Les travaux en écologie territoriale essaient ainsi de poser des repères pour l'analyse conjointe du métabolisme territorial, du système d'acteurs en jeu et des modalités de gouvernance (Brullot *et al.*, 2014 ; Debuissou, 2014).

Nous proposons d'utiliser le cadre conceptuel de l'écologie territoriale, en articulation avec des approches des filières d'élevages (figure 1), pour analyser les modes d'interaction entre filières et territoires.

Figure 1. cadre conceptuel adopté (adapté de Debuissou, 2014)



### 3. MATÉRIEL ET MÉTHODES

Des chercheurs intéressés par le devenir de la production laitière, notamment en territoire de montagne sans produits sous signe de qualité à forte valeur ajoutée, avec la fin des quotas laitiers, ont entendu les préoccupations du chargé de mission agriculture au PNRC et de son élue, et leur méconnaissance de l'ensemble de la filière lait du territoire. Après échanges, il a été décidé de réaliser un diagnostic de cette filière à l'échelle de l'ensemble du territoire. Dans un premier temps, il s'est agi de suivre les flux de lait, et d'analyser l'ancrage de la production au territoire à travers une grille de lecture comprenant deux axes :

- l'utilisation des ressources locales dans les exploitations agricoles pour la production laitière ;
- le système d'acteurs en jeu dans la production et la transformation du lait issu du territoire étudié, notamment la place de ce lait pour chacune des laiteries, leurs systèmes de gestion et modes de coordination, les formes d'interaction avec le territoire et la valeur ajoutée pour ce dernier.

Outre l'utilisation de données de cadrage (statistiques agricoles, sources bibliographiques et sites internet sur le territoire et les opérateurs en présence), un travail d'enquêtes auprès de 20 exploitations laitières et des 8 laiteries collectant du lait dans le PNRC a été réalisé. Les entretiens, de type semi-directif, visaient à comprendre, pour chaque opérateur, l'historique et le fonctionnement actuel (système de production, flux de matières, acteurs en jeu, modes de coordination entre exploitations et laiterie, entre laiteries, modes de gestion de la fin des quotas, interactions avec le PNRC). Le métabolisme

de 11 des exploitations enquêtées a été reconstitué à partir des données d'enquêtes sur les flux de matières.

Dans cette communication, nous ne présenterons que les analyses réalisées concernant les flux de lait et le système d'acteurs associé. Le métabolisme est vu *via* : i) les flux d'aliments achetés pour assurer la production de lait à l'échelle des exploitations ; ii) les flux de lait entre les exploitations, dont le siège est situé dans le PNRC, et les laiteries associées<sup>2</sup>, qui elles peuvent être situées en-dehors des limites du PNRC.

#### 4. RÉSULTATS : UNE FILIÈRE LAITIÈRE ÉCLATÉE

##### Flux de lait et système d'acteurs associés

À partir des données issues des entretiens, nous comptabilisons 62 exploitations (EA) dans le PNRC, qui produisent 13 millions de litres (ML) de lait. 8 laiteries récupèrent ce lait et sont présentées dans le tableau 1. Elles sont diverses dans leur statut et fonctionnement : de la coopérative à gestion directe de petite taille, au groupe coopératif de dimension internationale, aux PME privées appartenant à des groupes. Une seule est située dans le PNRC, la coopérative des Entremonts, qui est alimentée uniquement par du lait issu du PNRC. Deux tiers du volume produit quitte ainsi le territoire. À l'exception de la fromagerie Ste Colombe dont 30 % du lait vient du PNRC, pour le reste le lait issu du PNRC ne représente pas plus de 5-6 % du volume total des laiteries.

Les fonctionnements des exploitations rattachées à ces différentes laiteries sont également divers. Pour les exploitations dont nous avons reconstituées le métabolisme, les 5 qui livrent leur lait à la coopérative locale des Entremonts, ont une livraison moyenne de 165 800 L/EA, soit 5 100 L/vache laitière et 260 kg d'aliment acheté/1 000 L. Ce sont des systèmes tout herbe de montagne, dépendant de sources de protéines et d'énergie importées. Pour les exploitations livrant hors PNRC, leur livraison est de 311 150 L/EA, 6 500 L/vache laitière et 210 kg d'aliment acheté/1 000 L. Ce sont des systèmes situés plus en plaine, pouvant implanter des cultures et être ainsi plus autonomes au niveau de l'alimentation des troupeaux.

Tableau 1. Les opérateurs de la transformation du lait du PNRC

	Coop laitière des Entremonts	Les fromagers de Ste Colombe	Dalle du Vercors	Fromagers Chablert	Fermiers Savoyards	Coop laitière de Yvoire	Fromagerie Rubine de Comblanchère	Sodalit
Statut	Coop à gestion directe	PME privée (groupe coopératif italien - Grasseco)	PME privée (groupe Lactalis)	Coop à gestion indirecte	SCA (associée à Lactalis dans la SAIS)	Coop à gestion directe	PME privée (groupe international)	Groupe coopératif
Valeur collectée (ML)	4,3	10	28	90	14,4	16,1	29,5	602
Répartition du lait du PNRC	32%	22%	11%	11%	10%	7%	3%	3%
Nb d'EA du PNRC/EA total	26/26	12/38 (dont producteurs coop. de vente de lait de littré)	5/88	8/330 (dont producteurs coop. de vente de lait littré et Vallées de Savoie)	5/272	2/58	2/82	3/213 (pour Sodalit Union Sud-Est)
% lait PNRC/vol collecté total	100%	30%	5%	2%	2%	6%	2%	0,1 %
Potential	Savoyards	Chablert + Savoie	Chablert + Savoie	Chablert + Savoie	Chablert + Savoie	Tignes + collective	Tignes + collective	
Type de valorisation principal	Tammes, gruyères, raclette	ASOP St Marcillon; fromage à tartiflette; St Paléon	ASOP St Marcillon; St Paléon	Fromages ASOP et ASOP du Savoie	Fromages ASOP et ASOP de Savoie (+ lait UHT)	ASOP de Savoie + dérivés, gamme bio	Raclette (50% dont dérivés) et fromages	Lait UHT, yaourts et autres produits frais

2 Nous avons également laissé de côté les rares exploitations qui transforment 100 % de leur lait à la ferme.

Des coordinations apparaissent entre certaines laiteries, notamment pour celles produisant des fromages IGP (indication géographique protégée) et AOP (appellation d'origine protégée) de Savoie, afin de gérer l'après quotas. En lien avec la Fédération départementale des coopératives laitières des Savoies (FDCL), une gestion professionnelle est mise en place pour supplanter la gestion préalablement administrative des volumes produits. Les organismes de gestion des fromages sous signe de qualité ont en effet l'autorisation de réglementer et réguler l'offre de fromages et, de fait, les volumes de lait produits. Cette régulation repose sur un système de prix (A et B) et des coefficients de régulation entre A et B, annuels et mensuels, selon la demande en fromages et la saisonnalité des apports de lait. Les autres laiteries mettent en place leur système propre, plus ou moins négocié avec les exploitants. Par exemple la fromagerie de Domessin a instauré un prix unique pour un volume de référence. Les producteurs qui sont regroupés ont plus de poids dans les négociations. Ceux de la coopérative de vente de Miribel ont ainsi réussi à obtenir une prime IGP, du fait de la valorisation de leur lait en St-Marcellin. À part dans ce dernier cas, les modes de gouvernance de la production laitière échappent aux acteurs du territoire du PNRC.

## **5. DISCUSSION : ANCRAGE DE LA FILIÈRE LAITIÈRE AU TERRITOIRE**

Cette approche nous a permis de situer la place du territoire dans les filières associées aux exploitations laitières du PNRC, notamment dans leur gouvernance. Cette approche met à jour des questionnements et paradoxes par rapport à une optique de développement durable. La fromagerie Le Chartrousin est par exemple présente sur le territoire du PNRC, mais ses intrants viennent de l'extérieur, les produits fabriqués sont non spécifiques du territoire et le quittent, alors même que le nom laisserait imaginer un ancrage territorial. À l'inverse, la majeure partie du lait collecté sur le territoire part pour être transformé en-dehors. Cette approche vise à susciter les échanges et la réflexivité des acteurs du territoire, notamment au regard de la place du lait du PNRC pour les différents types d'opérateurs. Cela sera mis à l'épreuve mi-décembre 2015 lors d'une présentation auprès des éleveurs laitiers, des acteurs rencontrés et du PNRC<sup>3</sup>.

La filière lait du PNRC dépend, pour les deux tiers du volume de lait, d'opérateurs extérieurs mais aussi de ressources alimentaires importées pour les troupeaux. En effet, un tiers de la production laitière est transformée et valorisée localement via la coopérative des Entremonts, mais les exploitations associées sont des systèmes tout herbe important protéines et énergie. Le reste de la production quitte le territoire et le lait d'origine Chartreuse n'est plus identifié. Il peut partir en filière longue standard (6 % du volume). Pour un peu plus de 30 %, le lait du PNRC est valorisé via l'IGP St-Marcellin. Dans ces cas, les exploitations associent cultures et élevage, les rendant plus autonomes au niveau de l'alimentation du troupeau. Pour le reste, le lait est valorisé en IGP et AOP de Savoie. Toutefois la plus-value associée à ces fabrications, si elle revient aux producteurs du PNRC, elle ne bénéficie pas autrement au territoire. À l'exception de la coopérative locale, la gouvernance de la filière échappe aux acteurs du PNRC, si ce n'est lorsqu'ils sont organisés en collectif et interviennent dans les négociations sur le prix du lait payé aux producteurs, comme dans le cas des coopératives de vente de lait.

3 Nous intégrerons lors de la présentation orale, les intérêts, questions, perspectives suscités par cette analyse de la production laitière du PNRC.

## RÉFÉRENCES

- Barles S., 2011, « L'écologie territoriale : qu'est-ce que c'est ? », *Ecotech&tool Conference*, Montpellier, 30 novembre-2 décembre 2011.
- Brand C., Bonnefoy S., 2014, « Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire », *Géocarrefour*, 89, pp. 95-103.
- Brulot S., Mailliefert M., Joubert J., 2014, « Stratégies d'acteurs et gouvernance des démarches d'écologie industrielle et territoriale », *Développement Durable et Territoires*, 5(1) [[developpementdurable.revues.org/10082](http://developpementdurable.revues.org/10082) consulté le 28/01/2016].
- Buclet N., 2011, *Écologie industrielle et territoriale. Stratégies locales pour un développement durable*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.
- Colletis G., Gilly J.P., Leroux I., Pecqueur B., Perrat J., Rychen F., Zimmermann J.B., 1999, « Construction territoriale et dynamiques productives », *Sciences de la société*, 48, 25-46.
- Debuisson M., 2014, *Les modes d'interaction pour une dynamique territoriale soutenable : un apport à l'écologie territoriale*, thèse de doctorat en développement durable, Université de Technologie de Troyes.
- Mormont M., 2009, « Globalisations et écologisations des campagnes », *Études rurales*, 183, pp. 143-160.
- Muchnik J., Sanz Cañada J., Torres Salcido G., 2008, « Systèmes agroalimentaires localisés ? État des recherches et perspectives », *Cahiers Agricultures*, 17, pp. 513-519.
- Paus M., Réviron S., 2010, « Mesure de l'impact territorial d'initiatives agroalimentaires. Enseignement de deux cas suisses », *Économie rurale*, 315, pp. 28-45.
- Zimmerman J-B., 2005, « Entreprises et territoires : entre nomadisme et ancrage territorial », *La revue de l'IREs*, 147, pp. 21-36.

## LES AUTEUR-E-S

**Sophie Madelrieux**  
Développement des territoires  
montagnards  
Iirstea  
[sophie.madelrieux@irstea.fr](mailto:sophie.madelrieux@irstea.fr)

**Philippe Lescoat**  
AgroParisTech  
INRA SAD  
[philippe.lescoat@agroparistech.fr](mailto:philippe.lescoat@agroparistech.fr)



# **Le patrimoine mondial catalyseur de l'attachement au territoire ? Le cas de la Cité épiscopale d'Albi, inscrite sur la Liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO**

## **AUTEURE**

Elsa MARTIN

## **RÉSUMÉ**

Cette communication propose d'interroger de quelle manière la valorisation d'un patrimoine local par le biais d'un dispositif international produit de l'attachement au territoire. L'inscription de la Cité épiscopale d'Albi (Tarn) au Patrimoine mondial de l'humanité en 2010 a été un levier pour plusieurs initiatives de concertation et de participation des habitants. Pourtant, l'enquête par questionnaires administrés auprès de 1 825 résidents et les 16 entretiens menés avec des habitants de la Cité épiscopale révèlent que la population locale, si elle dit son enthousiasme à l'égard de cette reconnaissance, exprime inégalement un sentiment d'appartenance à la ville. Les caractéristiques socio-économiques des résidents et leurs pratiques entrent en compte pour comprendre le rapport entretenu au territoire. Il en ressort que la qualité patrimoniale du territoire, même lorsqu'elle est reconnue internationalement, est un critère mobilisé de manière ambivalente.

## **MOTS CLÉS**

Patrimoine, attachement, sentiment d'appartenance, Albi

## **ABSTRACT**

The purpose of this presentation is to examine in what ways the enhancement of local heritage through an international tool can create attachment to the territory. The inclusion of the Episcopal City of Albi (Tarn) on UNESCO's list of world heritage in 2010 has been a trigger for several consultative and participative initiatives including the inhabitants. However, the survey carried out on 1,825 inhabitants and the 16 interviews held with dwellers from the Episcopal City reveal that, although the local population is expressing its enthusiasm toward this recognition, the sense of belonging to the city is unequal. The social economic characteristics of the residents and their habits have to be considered to understand their connection to the territory. It appears that the heritage aspect of the territory, even when recognized internationally, is mobilized in an ambivalent way.

## **KEYWORDS**

Heritage, Attachment, Sense of belonging, Albi

## **INTRODUCTION**

Dans un contexte de concurrence accrue entre les villes, le patrimoine bâti est un argument saisi par de nombreuses agglomérations pour accroître leur attractivité. Qu'elle soit résidentielle, touristique ou économique, il s'agit d'aboutir à une meilleure visibilité du territoire, à susciter la fierté auprès de ceux qui y résident ou y travaillent et à une forme d'attachement, faisant en ce sens des pouvoirs locaux des « entrepreneurs de localisation » (Bourdin, 1992). L'attachement porté au territoire, qui est par ailleurs une composante de l'identité des individus (Guérin-Pace et Filippova, 2008), peut en ce sens être renforcé en présence d'un patrimoine mis en scène (Greffé, 2015).

Pourtant dans certains cas, comme en témoigne l'exemple du Havre, ville reconstruite par Auguste Perret, inscrite à l'UNESCO en 2005, la population locale parvient mal à s'approprier le patrimoine (Gravari-Barbas et Renard, 2010). C'est aussi le cas lorsque les découpages territoriaux, même basés sur des références patrimoniales, ne correspondent à aucun territoire vécu (Guermond, 2006). À cet égard, l'inscription à l'UNESCO le 31 juillet 2010 de la Cité épiscopale d'Albi, candidature entamée en 1996 conduite exclusivement par le maire et ses proches collaborateurs – directeur de cabinet, directeur général des services, chargée du patrimoine, élue au patrimoine – fait émerger au cœur du centre ancien, sur 19 hectares, un nouveau périmètre, celui de la Cité épiscopale au cœur du secteur sauvegardé. En écartant la société civile de la candidature et de la même manière, la déception en cas d'échec, la population découvre le périmètre de la Cité épiscopale au moment de l'annonce. Pour pallier ce défaut de connaissance, les élus ont instauré des instances nouvelles de concertation (les « États généraux albigeois ») et de participation (« les ambassadeurs albigeois ») qui encouragent en même temps la population locale à être partie prenante de l'inscription à l'UNESCO.

Or, la question du lien entre la valorisation du patrimoine par les élus et l'appropriation territoriale par la population locale se pose. En effet, que sait-on des représentations que la population albigeoise se fait du patrimoine local et du territoire de la Cité épiscopale ? La valorisation du patrimoine et le champ lexical qui l'accompagne sont-ils réappropriés par la population locale ? Il s'agit d'interroger dans quelle mesure la valorisation du patrimoine comme figure du territoire est mobilisée par les habitants, par le biais d'un questionnaire administré de mars à mai 2012, auprès de 1 825 résidents du Grand Albigeois (qui correspond à la communauté d'agglomération, rassemblant 16 communes autour de la ville-centre d'Albi). Une description des modalités a été conduite sous SPAD<sup>1</sup> pour faire émerger les figures-types de l'attachement. Des entretiens semi-directifs, conduits auprès de 16 habitants de la Cité épiscopale, complètent l'approche quantitative et permettent d'explorer les mécanismes par lesquels l'appropriation de ce périmètre patrimonial se manifeste pour les habitants.

### **1. TROIS FIGURES DE L'ATTACHEMENT AU PRISME DU PATRIMOINE MONDIAL**

L'enquête par questionnaires réalisée 19 mois après l'annonce, associée aux croisements statistiques menés, révèlent que le sentiment d'appartenance à la ville varie avec l'enthousiasme que suscite l'inscription d'Albi à l'UNESCO. Cette tendance peut être caractérisée par trois figures types.

La première figure qui représente 72 % de l'échantillon est celle *des invariables*, en ce sens que leur sentiment d'appartenance n'a pas changé depuis l'inscription. Ils se caractérisent d'ailleurs par le fait de ne pas se sentir davantage concerné par la vie de la cité depuis l'inscription. Ce sont aussi eux qui choisissent l'indifférence pour caractériser leur sentiment relatif à l'inscription. Selon eux peu de changement sont intervenus depuis, leurs pratiques de l'espace étant elles-mêmes constantes. Ils disent ne pas avoir regardé l'émission « Des racines et des ailes » consacrée à Albi. On observe qu'il s'agit plutôt d'habitants de la communauté d'agglomération hors Albi, qu'ils exercent une activité, sont plutôt jeunes (entre 15 et 39 ans) et célibataires. En d'autres termes, l'inscription au

<sup>1</sup> La description des modalités conduite sous le logiciel de traitement statistique SPAD ne retient que les propriétés statistiques les plus significativement corrélées et permet de recomposer des profils de répondants.

Patrimoine mondial n'impacte pas le rapport qu'entretient cette population à leur ville et au patrimoine.

La deuxième figure renvoie à ceux qui déclarent que leur sentiment d'appartenance à la ville s'est renforcé ; ils représentent 24 % de l'échantillon. Nous les avons nommés *les engagés*. En effet, ils se définissent par des réponses enthousiastes. Leur profil se caractérise plutôt par le fait de se dire davantage concerné par la vie de la cité, par la fierté et l'enthousiasme qu'ils ressentent à l'égard de l'inscription au Patrimoine mondial, et par le fait d'avoir regardé l'émission télévisée consacrée à Albi. Se sont plutôt eux qui perçoivent des améliorations, à l'image d'une qualité de vie et d'un niveau de sécurité améliorés. Leur posture enthousiaste les conduit à dire faire visiter de plus en plus la Cité épiscopale à leurs proches, et ce sont eux qui déclarent avoir une fréquentation soutenue du périmètre, voire en augmentation. Ils disent par exemple venir plus souvent même pendant des périodes d'affluence touristique. En effet le classement les a menés à (re) visiter les monuments emblématiques de la ville. Les engagés sont plutôt des personnes à la retraite qui vivent à Albi même, et sont âgées de plus de 50 ans, sans diplôme.

La troisième figure correspond à ceux pour qui le sentiment d'appartenance s'est atténué et se caractérisent d'abord par leur déception à l'égard de l'inscription au Patrimoine mondial et leur position de rejet, voire d'indifférence, au moment même du classement UNESCO. Ce sont *les désenchantés* du patrimoine, et ils représentent 4 % de l'échantillon. Leur déception est à rapprocher de leur tendance à répondre que la qualité de vie s'est dégradée à Albi. Le classement n'a pas selon eux favorisé l'attractivité de la ville. De manière générale, ce profil de répondants qualifie sa fréquentation de la Cité épiscopale en diminution. La qualité de l'animation culturelle est même selon eux dégradée. Ce profil est constitué plutôt de jeunes (compris entre 20 et 29 ans) et d'hommes.

La majorité des répondants formule une certaine indifférence quant à la valorisation du patrimoine qui se répercute sur leur rapport à la ville et leur attachement, qui demeurent inchangés. Si les caractéristiques socio-économiques des répondants influencent la manière d'appréhender le patrimoine et l'attachement déclaré au territoire, les discours de ceux qui habitent la Cité épiscopale traduisent inégalement l'intérêt à l'égard du patrimoine local.

## **2. L'ARGUMENT PATRIMONIAL PEU INVOQUÉ PAR LES RÉSIDENTS DE LA CITÉ ÉPISCOPALE**

Quand on interroge les résidents du secteur UNESCO par le biais d'entretiens, on constate que l'argument patrimonial n'apparaît pas comme un critère mis en avant pour définir le lieu de vie. L'étude systématique de la réponse donnée à la consigne de départ « pouvez-vous me présenter votre quartier ? » révèle que quatre caractéristiques principales sont avancées pour présenter le quartier. Elles font respectivement référence à l'histoire du quartier, à sa morphologie et la présence d'éléments patrimoniaux (monuments), à sa fonction sociale et enfin aux commodités en présence. Parfois combinées les unes aux autres par les répondants pour formuler leur réponse, elles sont dans certains entretiens mobilisées de manière exclusive.

La référence à l'histoire du quartier est plutôt le fait des habitants anciennement installés, qui en ont une connaissance développée. D'ailleurs, ils présentent des caractéristiques

proches de celles qui constituent la figure des engagés. Mais la référence historique du lieu n'est que rarement abordée de manière exclusive. Fortement liée à l'histoire, les habitants enquêtés font référence à la morphologie urbaine et à la présence ou non de monuments. C'est à ce titre l'aspect exigü du « centre-ville », ses « ruelles » ou « petites rues », ou encore l'« urbanisme médiéval », qui sont soulignés. Pour compléter ce descriptif, les enquêtés mentionnent la proximité de leur logement avec la cathédrale, point de repère de nombreux répondants. En effet, sept répondants sur les seize interviewés mentionnent explicitement la cathédrale dans la présentation qu'ils font de leur quartier, quand seulement quatre évoquent l'inscription à l'UNESCO. Plus surprenant encore, aucun d'entre eux ne mentionne spontanément la « Cité épiscopale ». En effet, construction administrative sociale et symbolique d'un espace pour la candidature à l'UNESCO, la terminologie, pourtant largement employée par les acteurs institutionnels, est absente des présentations faites par les résidents. C'est bien que la Cité épiscopale, nullement matérialisée dans l'espace est un périmètre auquel les résidents ne se réfèrent pas.

L'histoire et la morphologie urbaine, deux critères fortement liés, impactent aussi la fonction sociale attribuée au quartier. C'est ce que nous révèlent les propos de F., actif, 40 ans, locataire d'une maison : « C'est vrai que la pierre, l'histoire propose cette exception de village. C'est-à-dire qu'on se sent presque dans un lieu autre que celui de la cité de 52 000 habitants qu'est Albi. C'est-à-dire qu'il y a une très forte promiscuité entre les habitants. C'est-à-dire qu'on est les uns sur les autres ».

Enfin, dans de nombreux cas, la présentation du quartier repose partiellement sur l'évocation de la présence de commodités quotidiennes. À ce titre, Baptiste, étudiant de 20 ans, locataire d'un appartement, insiste sur les commerces de proximité et la vie de l'immeuble : « C'est surtout commercial. Là où j'habite vraiment, l'immeuble, c'est assez jeune. L'appartement qui en dessous, c'est des jeunes, célibataires aussi. Le quartier après j'y suis très rarement. Parce que je suis à la fac. J'y suis le soir. C'est vrai qu'après je ne vis pas trop le quartier. Si, après pour acheter à manger, mais sinon après je suis pas du tout là. Je suis uniquement là pour dormir ».

De fait, les éléments patrimoniaux emblématiques de la Cité épiscopale sont au même titre que d'autres caractéristiques, (historiques, sociales, etc.) évoqués pour définir le quartier. Bien que la population n'ignore pas l'inscription sur la Liste du Patrimoine mondial, la présentation du quartier qui est faite n'est pas soumise au seul filtre patrimonial. Les séparations juridiques et administratives, historiques et symboliques n'ont pas d'utilité et de sens immédiats pour les résidents. Les habitants peinent ainsi à dissocier les qualités patrimoniale, sociale ou marchande du quartier qu'ils habitent.

## **CONCLUSION**

La valorisation du patrimoine portée par les édiles locaux ne s'accompagne pas nécessairement d'une réappropriation par les résidents. En effet, l'attachement s'exprime de différentes manières, dans le déclaratif et dans les pratiques. La plupart des personnes enquêtées par questionnaire (72 %) exprime une certaine indifférence à l'égard de l'inscription au Patrimoine mondial et dit que son sentiment d'appartenance à la ville n'a pas changé. C'est certainement à ce type de profil que se réfèrent les résidents de la Cité épiscopale qui définissent le quartier selon ses fonctions sociales, ou ses commodités ; comme si le patrimoine, bien que reconnu internationalement, était rendu invisible par

d'autres caractéristiques. La figure des engagés (24%) est quant à elle plus attentive au patrimoine et adhère plus largement à sa valorisation. D'ailleurs, les personnes qui composent ce profil disent que l'inscription à l'UNESCO les conduit à être plus attachées encore à leur ville. Plutôt âgés et à la retraite, ce sont, parmi les résidents, ceux qui spontanément définissent le quartier par son histoire. Enfin, bien que faiblement représentés, les désenchantés (4 %) témoignent une certaine hostilité au sujet de l'inscription de la Cité épiscopale au Patrimoine mondial. Il s'agit davantage de jeunes gens, qui avouent dans un même temps peu l'investir, mis à part pour une fonction résidentielle.

Même parmi la population locale, tous les enquêtés ne succombent pas à l'image patrimoniale d'Albi et ne manifestent pas de l'engouement à son égard. Le patrimoine comme catalyseur de l'attachement au territoire n'est pas inéluctable sauf pour les populations socialement disposées. C'est bien que la valorisation du patrimoine et les labels qui l'accompagnent ne sont pas suffisants pour renforcer l'attachement déclaré au territoire.

## RÉFÉRENCES

- Bourdin A., 1992, « Patrimoine et demande sociale », in Neyret R. (dir.), *Le patrimoine atout du développement*, Lyon, PUL, 21-30.
- Gravari-Barbas M., Renard C., 2010, « Une patrimonialisation sans appropriation ? Le cas de l'architecture de la reconstruction au Havre », *Norois*, n° 217, pp. 57-73.
- Greffé X., 2015, *La trace et le rhizome : les mises en scène du patrimoine culturel*, Québec, Presses de l'Université de Québec.
- Guermond Y., 2006, « L'identité territoriale : l'ambiguïté d'un concept géographique », *L'Espace géographique*, 35(4), pp. 291-297.
- Guérin-Pace F., Philippova E., 2008, *Ces lieux qui nous habitent. Identité des territoires, territoires des identités*, Paris-La Tour d'Aigues, INED-éd. de l'Aube.

## L'AUTEURE

**Elsa Martin**  
CERTOP  
Université Toulouse 2  
Jean-Jaurès  
elsa.martin@univ-tlse2.fr

# **Le cluster social T.E.T.R.I.S. Co-construction locale et institutionnelle**

## **AUTEURE**

Myriam MATRAY

## **RÉSUMÉ**

Depuis fin 2013, un collectif de structures, mises en lien par le biais des contrats locaux de développement de l'économie sociale et solidaire du pays de Grasse et de Valbonne, cherche à construire des coopérations et des mutualisations afin de renforcer leur modèle économique et de développer de nouveaux biens et services répondant à des besoins sur le territoire dans une démarche d'innovation sociale. Dans ce contexte, la SCIC T.E.T.R.I.S. (Transition écologique territoriale par la recherche et l'innovation sociale) à Grasse a candidaté au 2<sup>e</sup> appel à projets gouvernemental d'avril 2015 des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). Cette communication met en évidence la « demande » territoriale à l'origine de la structuration du PTCE T.E.T.R.I.S. Ainsi, on peut émettre l'hypothèse qu'il existe des relations réciproques entre le PTCE et la demande territorialisée pour la co-construction d'un pôle, et ce sans omettre le rôle majeur des ressources territoriales actives et spécifiques à Grasse comparativement à d'autres territoires.

## **MOTS CLÉS**

Pôle territorial de coopération économique, demande sociale, politique publique, ressource territoriale, innovation sociale

## **ABSTRACT**

Since late 2013, a group of organizations, connected by Local Contracts for the Development of Social Economy in the Grasse area (South of France), has been trying to build cooperation and enhance their business model and to develop new goods and services for the needs in the area (social innovation approach). In this context, the cooperative T.E.T.R.I.S. (Territorial Ecological Transition by Research and Social Innovation), in Grasse, was one of the candidates of the second call for projects for the Support to Dynamics of Regional Networks of Economic Cooperation "PTCE", which was launched on 21st of April 2015. This communication highlights the "regional demands" that is the basis of T.E.T.R.I.S. "PTCE" structuring. Thus, it can be hypothesized that there is a reciprocal relationship between PTCE and regional demands in order to co-construct a regional PTCE network, not to mention the importance of the role of active and specific resources in the Grasse district compared to other areas.

## **KEYWORDS**

Regional Networks of Economic Cooperation (PTCE), Regional demands, Public policy, Territorial resources, Social innovation

## **1. POLITIQUE STRUCTURELLE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN FRANCE : LES PÔLES TERRITORIAUX DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE (PTCE)**

De nouvelles formes de coopération entre acteurs, entreprises et collectivités locales se développent aujourd'hui pour mutualiser des moyens et expérimenter de nouvelles

règles d'échange et de répartition de la valeur entre tous les acteurs territoriaux. C'est ainsi qu'inspirée des pôles de compétitivité lancés en 2005, la notion de pôles territoriaux de coopération économique a émergé récemment sous l'impulsion de plusieurs réseaux de l'économie sociale et solidaire (ESS). Les PTCE, selon une logique ascendante de la société civile et de dynamiques entrepreneuriales sociales, se caractérisent par une concentration significative d'acteurs, qui décident solidairement de coopérer à différents niveaux pour créer, sur et au bénéfice d'un territoire, de la valeur économique, qu'il s'agisse d'insertion professionnelle, de distribution locale de biens et de services, d'innovations sociales/environnementales par la valorisation des ressources territoriales. Les « cahiers d'espérance », rédigés dans la dynamique des états généraux de l'ESS, entre janvier et juin 2011, ont mis en évidence, sous la thématique « Coopérer, mutualiser », les multiples initiatives de coopération et de mutualisation économiques initiées par l'ESS dans les territoires : groupements d'entreprises, pépinières solidaires, conventions et réseaux d'affaires, foires de l'ESS, plates-formes régionales d'approvisionnement... et clusters sociaux. Il a notamment été proposé une démarche nationale d'expérimentation des PTCE, en impliquant tant les acteurs et réseaux de l'ESS que les pouvoirs publics. C'est ainsi qu'à l'initiative du Labo de l'ESS et des principaux réseaux en France<sup>1</sup>, fin 2011, a été lancé un appel à projets pour « valoriser et développer les PTCE ». Ce dernier a remporté un vif succès avec près de 180 réponses. Le comité de pilotage a retenu 23 pôles témoins, qui sont destinés à jouer le rôle de référents. D'origines diverses (entreprises, citoyens, collectivités locales), ces pôles poursuivent de nombreux objectifs, que les promoteurs de la démarche ont rappelé dans l'appel à projets : mutualisation de ressources, de compétences et de financements, recherche d'une taille critique, développement de groupes intégrés d'entreprises ESS, reprise/localisation d'activités dans un territoire, stratégies équitables de distribution, innovations sociales, structuration d'une filière ou d'un secteur, partenariats locaux avec des entreprises, des collectivités territoriales et des centres de recherche... Cette démarche des réseaux de l'ESS a été relayée par les pouvoirs publics. Les PTCE ont été reconnus *via* l'article 5 du projet de loi 2013 sur l'ESS (Demoustier, 2013) et appuyé, cette même année, par un appel à projets gouvernemental, doté d'une enveloppe de trois millions d'euros, qui a permis de financer 23 pôles témoins (dont 3 en Rhône-Alpes). La loi relative à l'ESS fut promulguée le 31 juillet 2014 et l'article 9 §1 précise les caractéristiques d'un PTCE « Les pôles territoriaux de coopération économique sont constitués par le regroupement, sur un même territoire, d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi, qui s'associent à des entreprises, en lien avec des collectivités locales et leurs groupements, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des organismes de formation ou toute autre personne physique ou morale, pour mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable ». Le 21 avril 2015, doté d'une enveloppe équivalente de 2,7 millions d'euros, un deuxième appel à projets de soutien aux PTCE a été lancé.

---

1 Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES), Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale (CNCREs), Fédération nationale de l'ESS pour la coordination des associations d'aide aux chômeurs par l'emploi (COORACE), Mouvement pour l'économie solidaire (MES).

## **2. MÉTHODOLOGIE**

Cette recherche s'appuie sur des études, observations participantes, consultations de monographies de pôles, entretiens semi-directifs avec les responsables de PTCE rhônalpins, dans le cadre d'un programme d'animation scientifique « Émergence des PTCE en région Rhône-Alpes »<sup>2</sup>. Ce groupe de travail, *via* une dynamique de coopération acteurs-chercheurs, a mis en évidence plusieurs critères essentiels de collaboration entre les membres du PTCE tels que l'importance du lieu, le rôle de chaque partie prenante, la proximité institutionnelle et la promotion du pôle. Concernant la coopération entre PTCE et institutions publiques, l'enjeu est de consolider les partenariats existants et d'initier de nouvelles collaborations, cette dynamique reposant sur un partenariat constructif avec les acteurs locaux, une complémentarité entre le PTCE et les besoins du territoire et une veille économique active. Il s'avère que certains clusters sociaux ont la particularité de porter davantage sur un projet social d'émancipation et de contribuer à l'organisation de processus de délibération citoyenne en référence au modèle type de « cluster alternatif » (Matray et Poisat, 2015a et b), comme le PTCE Transition écologique territoriale par la recherche et l'innovation sociale (T.E.T.R.I.S.).

## **3. LE CLUSTER SOCIAL T.E.T.R.I.S. PAYS DE GRASSE RÉPOND À UNE « DEMANDE » DE TERRITOIRE**

La présente communication fait l'objet d'une étude de cas détaillée et analytique sur la démarche PTCE de la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) T.E.T.R.I.S. à Grasse qui est la structure porteuse du pôle. L'intérêt de ce terrain d'étude est que la SCIC a candidaté au 2<sup>e</sup> appel à projets des PTCE et que l'agglomération du pays de Grasse a un rôle catalyseur. En effet, depuis fin 2013, un collectif de structures, mises en lien par le biais des contrats locaux de développement de l'ESS (CLDESS) du pays de Grasse et de Valbonne, cherche à construire des coopérations et des mutualisations afin de renforcer leur modèle économique et de développer de nouveaux biens et services répondant à des besoins non ou mal satisfaits sur le territoire dans une démarche d'innovation sociale (Matray et Poisat, 2014). Cette dynamique a abouti, avec un accompagnement de l'Union régionale des SCOP et SCIC (URSCOP) et du CLDESS du pays de Grasse, à la création de la SCIC T.E.T.R.I.S. et à l'accession à des locaux mutualisés situés à Grasse. Dans le cadre de ce PTCE en construction, 4 axes de développement socio-économique se sont structurés : gestion des ressources et des déchets, facilitation des mobilités, produire et échanger autrement, développement d'une économie sociale du numérique dédié à des projets numériques à forte utilité sociale. Il s'agit d'explicitier comment le projet de la SCIC a pris forme et à partir de quelle « demande » de territoire ? En quoi ces nouvelles formes de gouvernance, par l'intermédiaire de clusters ESS, renvoient les sciences territoriales aux problèmes des rapports des diverses parties prenantes entre démocratie/participation citoyenne et territoire ?

## **4. RÉCIPROCITÉ DU LOCAL ET DES INSTITUTIONS VIA LE PTCE CATALYSEUR DE RESSOURCES SPÉCIFIQUES**

Cette communication formalise l'hypothèse de la réciprocité entre un PTCE et la demande territorialisée pour la co-construction d'un PTCE, ainsi que le rôle majeur des ressources territoriales actives et spécifiques (Colletis-Wahl et Pecqueur, 2001) à Grasse comparativement à d'autres territoires... Pour parfaire cette communication seront étudiées des

<sup>2</sup> Il s'agit d'un programme de la communauté de recherche académique ARC8 2014-2015, co-dirigé par D. Demoustier et A. Artis.



monographies des membres du PTCE, la candidature de T.E.T.R.I.S. de 2015, des entretiens. L'enjeu des PTCE est de revitaliser un territoire, la particularité de Grasse réside dans sa localisation qui lui confère des difficultés en termes d'attractivité du territoire et fait subir l'impact direct du coût du foncier de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. La SCIC, avec l'aide financière (subvention) de la collectivité au titre d'incubateur de projet et centre de recherche, prend en charge l'intégralité du loyer des locaux industriels de 1 500 m<sup>2</sup> dans une zone d'activités économiques (ZAE), à l'intersection de deux quartiers prioritaires de la politique de la ville (Centre-ville et Fleurs de Grasse). Par ailleurs, le pays de Grasse est à la fois excentré par rapport aux métropoles marseillaise et niçoise, mais aussi sans accès au littoral ; ce territoire est, par conséquent, marginalisé avec un taux de pauvreté de 15 % et de chômage de 13 % en 2012, malgré une réactivité historique face aux changements. C'est ainsi qu'au XIX<sup>e</sup> siècle la parfumerie a supplanté la tannerie (Courlet, 1989) et a connu un véritable essor avec la culture florale et la fabrication des parfums, véhiculées aujourd'hui par le pôle de compétitivité Parfums, arômes, senteurs, saveurs (PASS). Cependant les économistes Gilles Duranton, Philippe Martin, Thierry Mayer et Florian Mayneris soulignent que les politiques de cluster peuvent faire courir le risque d'« une trop grande spécialisation des régions qui deviennent tributaires du destin d'un secteur » (2008) si elles ont du succès, comme cela a été le cas pour le pays de Grasse. La qualité de la main-d'œuvre et la formation sur un territoire sont également une dimension centrale de l'attractivité locale, et peuvent constituer l'une des clés de voute de la recomposition du territoire grassois. Dans ce cadre, le contrat local de développement de l'ESS traduit cette demande territoriale à destination des acteurs de l'ESS. La SCIC T.E.T.R.I.S. s'inscrit dans cette démarche consistant à « développer les capacités » (Sen, 2015) et à donner une ligne directrice à son projet social et solidaire à savoir la transition écologique territoriale autour de laquelle le PTCE développe l'éducation populaire par une gouvernance participative. Sans le soutien, la prise de participation du Pays de Grasse et une volonté de ses élus et acteurs locaux, le PTCE n'aurait pu émerger.

## RÉFÉRENCES

- Colletis-Wahl K., Pecqueur B., 2001, "Territories, Development and Specific Resources: What analytical Framework?", *Regional Studies*, 35(5), pp. 449-459.
- Courlet C., 1989, « Les industrialisations endogènes », *Revue Tiers Monde*, n° 118.
- Demoustier D., 2013, « La construction du projet de loi sur l'ESS », *RECMA*, n° 329, pp. 7-15.
- Duranton G., Martin P., Mayer T. et Mayneris F., 2008, *Les pôles de compétitivité. Que peut-on en attendre ?*, Paris, éd. ENS rue d'Ulm.
- Labo de l'ESS, 2013, *Développer les Pôles Territoriaux de Coopération Économique, Projet & plan d'action*, proposition commune élaborée par le Labo de l'ESS, partenariat CNCRES-COORACE-MES-RTES.
- Matray M., Poisat J., 2014, « Les pôles territoriaux de coopération économique, une dynamique citoyenne et institutionnelle d'innovations sociales », in Lamotte B., Le Roy A., Massit C., Puissant E. (dir.), *Innovations sociales, innovations économiques*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, 521-536.
- Matray M., Poisat J., 2015a, « Pôle territoriaux de coopération économique: l'entrepreneuriat territorial au risque de la transformation sociale et de l'alternative économique », *XV<sup>e</sup>s rencontres du RIUESS*, Reims, 27-29 mai 2015.
- Matray M., Poisat J., 2015b, "Territorial clusters of economic cooperation: a new attempt to build entrepreneurial and institutional partnerships within a social economy?", *5th CIRIEC International Research Conference on Social Economy*, Lisbon, 15-18 juillet 2015.
- Sen A., 2010, *L'Idée de justice*, Paris, Le Seuil.

**L'AUTEURE**

**Myriam Matray**  
EVS-ISTHME  
CNRS-Université Jean Monnet,  
Saint-Étienne  
myriam.matray@gmail.com

## Structurer le territoire métropolitain par l'action

### AUTEUR

Maël MERALLI-BALLOU

### RÉSUMÉ

Cette communication propose de montrer comment le territoire métropolitain lyonnais se structure au travers d'actions portées à cette échelle. La région lyonnaise fait état d'une métropolisation fonctionnellement avancée, mais reste peu identifiée comme une échelle de projet. En nous appuyant sur une recherche inédite en urbanisme portant sur sept actions, nous proposons de détailler comment certains acteurs essayent de construire le territoire. Notre approche fait ressortir la présence d'entrepreneurs métropolitains, principaux acteurs de la constitution métropolitaine. Le recoupement des actions montre une forte imbrication institutionnelle ajoutée à la présence récurrente d'un cercle restreint d'acteurs. Porteurs d'un double discours justificateur, ils cherchent à produire des dynamiques métropolitaines par l'action en se saisissant de multiples champs tels que la culture, le sport ou encore le tourisme.

### MOTS CLÉS

Entrepreneur métropolitain, Lyon, métropole, territoire, représentation

### ABSTRACT

This text aims to explain how territorial actions structure the metropolitan area of Lyon. The Lyon area is fully accepted as a functional urban region; for instance, it covers the employment area or integrates most of the commute to the central core. However it is still not widely identified as a pertinent project scale. Based on the original analysis of seven metropolitan projects, we offer to show how stakeholders try to build this territory. Our investigation indicates that only a small amount of actors, on a metropolitan scale, are involved. All the territorial actions are due to the same institution and people. They have two kinds of speech to legitimate the metropolitan scale as valid for territorial action. Stakeholders seek to produce metropolitan dynamics through action in various fields such as culture, sport or tourism.

### KEYWORDS

Metropolitan entrepreneurs, Lyon, Metropolitan area, Territory, Representation

### INTRODUCTION

La métropolisation transforme en profondeur les territoires urbains. Suite à la concentration des hommes et des activités économiques au sein des pôles urbains, un phénomène d'étalement urbain se développe favorisant la constitution de nouveaux territoires, les territoires métropolitains. Dans le cas lyonnais, malgré l'existence d'un territoire fonctionnel avéré, cette nouvelle échelle de territoire peine à être appréhendée par les acteurs locaux.

Cette communication propose d'examiner les conditions d'élaboration du territoire métropolitain lyonnais au travers de l'analyse des organisations métropolitaines mises en lien avec les discours des acteurs, saisis *via* des supports de communication, des publications et des entretiens. Elle s'intéresse plus particulièrement aux acteurs appartenant à

différentes administrations territoriales qui participent activement à la constitution d'un système interorganisationnel capable de conduire un projet territorial. Pour cela, ils œuvrent à la mise en place d'actions d'envergure métropolitaine afin d'installer ce territoire comme une référence pour l'action. Parmi ces actions nous en avons étudié sept pour comprendre les conditions de l'émergence du territoire métropolitain lyonnais.

## 1. LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN, UNE EXISTENCE INSTITUTIONNELLE SANS REPRÉSENTATION

Nous entendons le territoire au sens de la géographie culturelle « comme de l'espace informé par la sémiosphère » (Raffestin, 1986 : 177). Effectivement, « le territoire est souvent abstrait, idéal, vécu et ressenti plus que visuellement repéré » (Di Méo, 1998 : 41). La constitution d'un territoire se lit dans la stabilité et la force des relations de son jeu d'acteurs montrant l'émergence d'une autonomie locale (Moine, 2008 : 122). Autrement dit, un territoire fait état de relations endogènes entre les acteurs et les objets de l'espace. L'appropriation par les acteurs du territoire et de son devenir renvoie à la prégnance d'une représentation partagée. Ainsi, nous considérons le territoire comme la mise en lien d'un espace et d'un jeu d'acteurs par un système de représentation. C'est pourquoi notre étude du territoire métropolitain lyonnais s'appuie sur l'analyse des jeux d'acteurs autour d'actions et les discours associés visant à construire des représentations. Nous définissons les représentations comme l'ensemble des images, valeurs et symboles évoqué pour appréhender un territoire. Elles forment des filtres individuels ou collectifs, influençant les acteurs dans leurs prises de décision. Les représentations complètent la réalité, dans la mesure où nous en percevons une partie exclusivement à travers les représentations que nous nous en faisons. Elles sont constitutives de « l'identité spatiale [...] considérée comme l'ensemble des valeurs fixées sur un espace [...] qui constitue une référence utilisée par un et/ou des acteurs qui le pratiquent pour se définir en se distinguant des autres acteurs » (Lussault, 2007 : 93).

Carte 1. Le territoire métropolitain, une imbrication institutionnelle. Source : Maël Meralli-Ballou, 2014



Dans le cas du territoire métropolitain lyonnais, les échanges fonctionnels attestent de son émergence (Boino, 2009 : 28). Afin de le structurer, les différentes collectivités se sont organisées en réseaux interinstitutionnels. En plus des liens intercommunaux, la

présence d'associations et de syndicats vise à permettre aux collectivités territoriales de participer à la gestion du territoire. Désormais, avec sept dispositifs organisationnels portés à l'échelle métropolitaine, un véritable tissu de relations s'est édifié entre les acteurs institutionnels qui se superposent spatialement (carte 1).

Ainsi, la politique d'aménagement de l'État, principalement dirigée vers la réalisation de grands équipements structurants et l'élaboration d'outils de planification, offre un premier cadre au développement métropolitain. La directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD) précise les modalités d'aménagement des projets d'ambition métropolitaine. Parallèlement, des structures se mettent en place construisant une expertise technique locale, nécessaire pour assurer un développement endogène. La Région Urbaine de Lyon1 (RUL), association créée en 1989 à l'initiative de l'État puis portée uniquement par des élus locaux, dissoute en 2015, devient la première structure métropolitaine. Elle ouvre la voie au G4, espace de coopération anticipateur de la réforme territoriale qui deviendra le pôle métropolitain.

Concomitamment, des structures sectorielles apparaissent. L'Agence pour le développement économique de la région lyonnaise (ADERLY) et OnlyLyon couvrent le champ du développement économique, la communauté d'universités et d'établissements de Lyon (l'Université de Lyon) porte le secteur universitaire et la recherche. La planification est coordonnée par la démarche de l'Inter-Scot et les transports par un syndicat mixte dédié depuis 2015.

Malgré cette structuration institutionnelle, le territoire métropolitain lyonnais n'est pas identifié comme un territoire de projet. Les territoires institutionnels infra restent considérés comme les plus pertinents pour le développement local. Dès lors, des acteurs mettent en place des actions afin de prouver son intérêt.

## **2. L'ÉMERGENCE D' ACTIONS MÉTROPOLITAINES PAR DES ENTREPRENEURS MÉTROPOLITAINS**

L'analyse de sept actions sélectionnées pour leur capacité à porter un discours sur le territoire métropolitain<sup>1</sup> montre la présence d'un cercle restreint d'acteurs menant ces actions. Ces acteurs ont pour particularité d'être présents dans différentes institutions (figure 1).

Tout d'abord, les collectivités participent à toutes les actions. D'autre part, la ville de Lyon participe dans quatre cas, voire cinq, si on inclut son rôle de partenaire dans la Saintélyon. Ces deux collectivités sont gérées par la même personne, le maire de Lyon, président de la métropole depuis 2001. Leur rôle central dans les institutions métropolitaines explique cette implication.

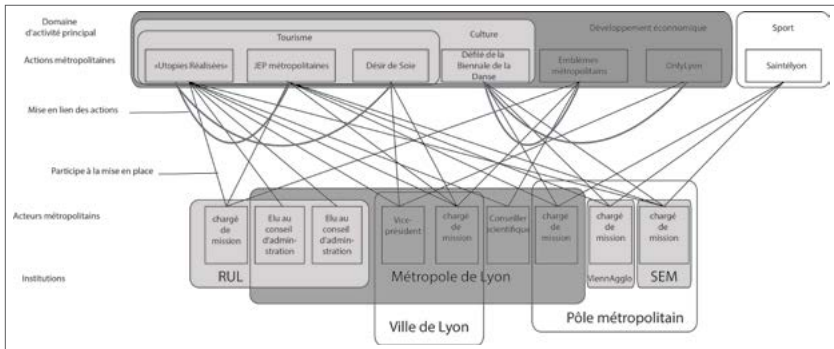
Ensuite, des recoupements réguliers existent entre les différentes actions. Par exemple, l'édition des journées européennes du patrimoine métropolitaines (JEPm) 2013, est portée par le pôle métropolitain, mais co-construite avec la Mission site historique de la ville de Lyon<sup>2</sup>. Elle reprend entre autres, les Utopies Réalisées, comme pour l'édition 2010 adossée au dispositif Désir de Soie.

---

1 Les journées européennes du patrimoine métropolitaines, les Utopies Réalisées, le parcours Désir de Soie, OnlyLyon, le Défilé de la Biennale de la Danse, la course Saintélyon, les emblèmes métropolitains.

2 Ce service de la ville de Lyon est mis à disposition du Grand Lyon à hauteur de 50 %.

Figure 1. Un système interorganisationnel constitué par l'intermédiaire d'entrepreneurs métropolitains.  
Source : Maël Meralli-Ballou, 2014



Nous pouvons encore noter que la RUL est d'ailleurs partie prenante dans les Utopies Réalisées, les JEPm, et pilote Désir de Soie.

Enfin, des acteurs individuels sont à l'interface de différentes actions tel le vice-président du Grand Lyon chargé de l'attractivité internationale, du tourisme et des affaires européennes, également impliqué dans OnlyLyon, Utopies Réalisées et Désir de Soie.

Citons également le conseiller scientifique à la Direction prospective et stratégie d'agglomération du Grand Lyon pour sa participation à la démarche des emblèmes métropolitains, puis à la définition d'un événement festif en partenariat avec les conseils de développement des quatre EPCI du pôle métropolitain : « [Il s'agit d'] imaginer et organiser un événement festif, faisant fonction de marqueur métropolitain fort, à l'instar du défilé de la Biennale de la Danse, qui a joué ce rôle à l'échelle d'une intercommunalité. Les voies d'eau et leurs confluences fournissent le support pertinent à ce processus de liaison des populations et des territoires par la fête » (Conseils de développement, 2011).

Ces recoupements de mêmes acteurs individuels dans les différentes actions portées font écho au constat d'« entrepreneurs métropolitains » sur le territoire lyonnais (Arab et Lefeuvre, 2012). En effet, cette catégorie renvoie aux individus agissant en faveur de la construction métropolitaine, dépendant essentiellement de la sphère technico-administrative, mais sans appartenir de manière privilégiée à une institution. Ces « coordinateurs d'actions métropolitaines visent à la production d'actions qui transcendent les frontières institutionnelles » (*op. cit.* : 405). Les auteurs notent que ces entrepreneurs ne gèrent pas seulement des situations interinstitutionnelles complexes. « Leur activité quotidienne participe aussi de l'émergence et de l'appropriation de nouvelles pratiques de coopération institutionnelle » (*op. cit.* : 406). En ce sens, ils participent pleinement à l'émergence du territoire métropolitain en territoire de projet.

### 3. DES LOGIQUES DE STRUCTURATION DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN PAR L'ACTION AFIN DE CONSTRUIRE SON AUTONOMIE.

À partir du constat de la nécessité de construire un projet partagé pour le territoire métropolitain, les entrepreneurs métropolitains déploient un ensemble de stratégies pour

parvenir à structurer dans ce sens les systèmes d'acteurs en présence.

Véritables partisans pro-métropolitains (*op. cit.* : 404), Nadia Arab et Marie-Pierre Lefeuvre observent que ces entrepreneurs participent activement à l'élaboration de nouvelles représentations. « La transformation des représentations consiste en ce cas à agir sur la perception des interdépendances stratégiques en s'appuyant sur la mise en scène d'une "communauté de destin" et en faisant de la coopération interinstitutionnelle le moyen d'accomplir ce destin. Dans tous ces cas, les discours, les documents produits, les récits énoncés, valorisent une représentation élargie du territoire urbain et une conception interinstitutionnelle de l'action territoriale » (*op. cit.* : 407).

À ce titre, la stratégie développée autour du tourisme métropolitain correspond tout à fait à cette description : seul le territoire métropolitain a les atouts pour répondre aux évolutions des pratiques touristiques (RUL, 2011 : 8). L'agglomération lyonnaise étant trop limitée spatialement, la prise en compte des espaces périphériques permettrait le développement du tourisme d'agrément. Nous trouvons deux niveaux de discours parmi les acteurs participant aux actions métropolitaines étudiées.

Le premier niveau justifie la portée intrinsèque métropolitaine et fait appel à un argumentaire lié au développement territorial, soit en termes économiques soit à travers le rayonnement international. Les dispositifs s'inscrivent donc dans le champ de la différenciation des territoires avec une visée concurrentielle. L'adaptation aux évolutions des pratiques touristiques, avec l'apparition du tourisme métropolitain, est une motivation pour les acteurs à travailler ensemble afin d'élaborer un paysage touristique à cette échelle. Un des intérêts du tourisme métropolitain est sa capacité à toucher des visiteurs extérieurs au territoire, mais également les habitants.

Les Utopies Réalisées, Désir de Soie ou les JEPm, racontent de manière originale le territoire métropolitain pour le démarquer en tant que destination touristique. Cela justifie d'ailleurs les investissements et les engagements autour de la rentabilité économique et du développement local. Du reste, le vocabulaire de ces opérations oscille entre « vision culturelle »<sup>3</sup> renvoyant directement à une représentation partagée et celle de paysage touristique tournée vers le marketing. Les deux semblent intimement liées : la première doit trouver des moyens pour être mise en œuvre ; la seconde cherche à s'appuyer sur un substrat local fort pour se développer. La mise en récit de la destination touristique métropolitaine tient pour beaucoup à la manière dont on associe de manière originale des objets territoriaux pris séparément (patrimoines, espaces naturels, etc.). Elle consiste en la production d'une histoire fondée sur des éléments historiques, mais réinterprétée afin de contribuer par sa diffusion, entre autres par les visites, « à la structuration d'un nouvel imaginaire qui imprègne la mémoire collective » (Gellereau, 2005 : 546). Par exemple, le dispositif Désir de Soie vient rappeler que « l'histoire de la soie et du textile dans (la) région révèle les liens historiques, économiques et sociaux qui relient nos territoires et donnent du sens à la réalité métropolitaine » (Grand Lyon, 2010 : 3).

En parallèle à ce positionnement touristique, ce premier niveau de discours intègre également la « capacité de rayonnement et de visibilité nationale et internationale de ce produit

---

3 Expression d'un technicien du Grand Lyon utilisée pour qualifier son travail sur les JEPm.

de tourisme culturel construit à l'échelle métropolitaine » (Jean-Paul BRET, président de la RUL *in* RUL, 2011 : 3). Dès le séminaire inaugural, « la mise en valeur des territoires et le rayonnement métropolitain » (*op. cit.*) sont des objectifs intégrés au même titre que la création d'un produit touristique.

Un deuxième niveau de discours apparaît, car les acteurs métropolitains mettent en place une médiation auprès des acteurs locaux prenant part à l'action. Cet aspect est, par contre, rarement énoncé clairement dans les documents officiels et, même s'il fait l'objet de discussions et d'une stratégie délibérée, il n'est pas affiché explicitement. Considérant le petit nombre d'entrepreneurs métropolitains au regard du fractionnement institutionnel du territoire métropolitain, un premier travail à l'intérieur des institutions semble donc nécessaire avant de pouvoir diffuser un message au grand public, même si ce dernier reste l'horizon, à terme, de la portée de l'action.

Cette médiation interinstitutionnelle est présente dans de nombreux dispositifs. Une chargée de mission au Grand Lyon évoque ainsi les Utopies Réalisées comme une première phase d'acculturation professionnelle entre les techniciens des différentes EPCI du pôle métropolitain : « Derrière les évolutions institutionnelles (le pôle métropolitain) il y a des êtres humains qui sont amenés à travailler ensemble, à coopérer, à s'entendre, à trouver des pistes pour résoudre ce qui paraît insoluble au départ, etc. Et c'est bien aussi de s'essayer en quelque sorte, ça n'a rien de péjoratif pour les Utopies Réalisées ».

La réutilisation par le pôle métropolitain de la course Saint-Étienne est un autre exemple de la volonté de déclencher un premier effet de groupe à l'échelle des techniciens. Utilisée comme une expérience de *team building* symbolique, elle visait à réunir lors d'entraînements les agents des différents établissements publics de coopération intercommunale avec l'objectif de relier ensemble Saint-Étienne à Lyon lors de cette course mythique.

Ainsi, le territoire métropolitain semble posséder une structuration institutionnelle et une réalité fonctionnelle, mais peu de représentations partagées. Il s'avère nécessaire d'en co-construire, dans un premier temps au niveau des techniciens et politiques, avant de mettre en place un discours vers un public plus large. Ce à quoi des acteurs métropolitains s'affairent en structurant des actions métropolitaines.

## RÉFÉRENCES

- Arab N., Lefevre M.-P., 2012, « Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les "entrepreneurs métropolitains" », *Politiques et management public* [[pmp.revues.org/4409](http://pmp.revues.org/4409) consulté le 28/10/2012].
- Boino P. (dir.), 2009, *Lyon. La production de la ville*, collection « La ville en train de se faire », Marseille, éd. Parenthèses.
- Conseils de développement, 2011, *Contribution sur le projet de constitution d'un pôle métropolitain en région lyonnaise*, Grand Lyon.
- Di Méo G., 1998, *Géographie sociale et territoire*, collection « Fac Géographie », Paris, Nathan Université.
- Gellereau M., 2005, « Entre récit scientifique et récit de fiction : le discours sur le "pays noir" dans l'accompagnement des visiteurs sur les sites miniers », *Revue du Nord*, 2005/2, n° 360- 61, pp. 545-554.
- Grand Lyon, 2010, *Désir de Soie, Parcours-découverte en région lyonnaise*, collection « Les guides du Grand Lyon », Grand Lyon.
- Lussault M., 2007, *L'homme spatial*, Paris, Le Seuil.



Moine A., 2008, *Le territoire : comment observer un système complexe ?*, Paris, L'Harmattan.

Raffestin C., 1986, « Écogenèse territoriale et territorialité », in Auriac F., Brunet R., *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, 173-183.

Région urbaine de Lyon (RUL), 2011, *Actes du séminaire « Tourisme métropolitain & territoires des valeurs à ajouter »*, Lyon, 21 avril 2011.

## **L'AUTEUR**

**Maël Meralli-Ballou**

Triangle

Université Lyon 2

Institut d'urbanisme de Lyon

mael.meralli@gmail.com

# La construction narrative du territoire métropolitain à travers les politiques de transports urbains : les cas de Lyon et Marseille

## AUTEURE

Maïmouna NDONG-ETROIT

## RÉSUMÉ

Depuis de nombreuses années, on observe un phénomène de dilatation des territoires urbains. Pendant que les villes s'étirent, le pouvoir d'action et de décision reste circonscrit dans une échelle administrative, créant un déséquilibre. Cette situation, qui traduit un véritable décalage entre espace « réel » et espace administratif, a été massivement mobilisée par des acteurs. Ils investissent ce décalage entre territoire « vécu » et territoire « administratif » comme une situation problématique et contraignante. Cet argument de contrainte, utilisé pour justifier notamment les réformes territoriales, est loin d'être l'apanage du monde politique : il se retrouve porté par des acteurs hétérogènes avec des enjeux différents. Ainsi, dans cette communication, il s'agit de comprendre comment l'argument de contrainte et un discours de changement institutionnel se répandent dans les arènes politiques, entraînant des dynamiques de légitimation, d'alliances et de luttes pour tracer de nouveaux périmètres d'actions notamment dans la politique de transport. Nous proposons d'observer ces dynamiques dans le processus de métropolisation à Lyon et à Marseille.

## MOTS CLÉS

Métropolisation, politiques de transport, approche discursive

## ABSTRACT

A phenomenon of dilation of the urban territories has been observed for many years in France. While cities grow, the power of action and decision remain confined in an administrative scale, therefore creating an imbalance. This situation, which reflects a real gap between the real space of people and the administrative space, has massively been mobilised by actors. They invest the gap between "coherent" territory and "administrative" territory as a problematic and binding situation. This argument of constraint, specifically used to justify territorial reforms, is not just used by politicians. It is also supported by heterogeneous actors with different goals. This paper intends to understand how the argument of constraint, together with a discourse of institutional change, spreads in political arenas, leading to various dynamics of legitimisation, alliances and struggling, in order to draw new perimeters of actions in particular in transport policies. We suggest to observe these dynamics in the metropolisation process of Lyon and Marseille.

## KEYWORDS

Metropolisation, Transport policy, Discursive approach

## INTRODUCTION

Le processus de métropolisation de ces dernières années dans les grands ensembles urbains tels que Lyon et Marseille s'est accompagné d'une forte production discursive qui joue un rôle capital. Dans les deux métropoles, le discours sur la notion de territoire

occupe une place importante dans la recomposition territoriale. C'est par ce discours que les acteurs identifient, définissent les problèmes à traiter, les stratégies, et établissent des rapports de force. Dans le cas de ces deux plus grandes métropoles françaises après Paris, l'activité discursive s'est intensifiée à partir des années 2010 autour du rapport entre le territoire dit « vécu » et le territoire dit « administratif », qui constitue pour les acteurs un décalage.

Ainsi le discours construit autour de ce territoire vécu, qui collerait à la réalité des pratiques des citoyens, s'impose dans le débat public. C'est notamment par le biais des politiques publiques que les acteurs mettent en exergue le décalage entre ce territoire institutionnel et ce territoire réel. Et à travers le discours, ils réinterrogent les frontières de l'action publique en posant ce territoire réel comme une contrainte. Dans le but de redéfinir le territoire, des acteurs très hétérogènes, mobilisent cet argument pour justifier des réformes et leur donner une légitimité. Nous proposons d'observer cette mise en discours de la question territoriale à travers le processus de métropolisation des politiques de transport à Lyon et Marseille. Ainsi dans cette communication, il s'agit de comprendre comment l'argument de contrainte et un discours de changement institutionnel se répandent dans les arènes politiques entraînant des dynamiques politiques de légitimation et de lutte pour tracer de nouveaux périmètres d'actions notamment dans la politique de transport.

L'objectif de cette communication est de nous interroger dans un premier temps sur la façon dont les acteurs mettent en discours le rapport entre territoire institutionnel et territoire réel pour construire ce dernier comme une contrainte. Puis, dans une seconde approche, nous allons revenir sur les usages de l'argument de contrainte en explorant le contexte de mobilisation de cet argument et la manière dont il justifie la recomposition des équilibres et les réformes territoriales.

## **1. DÉFINIR LA CONTRAINTE : UN PROCESSUS POLITIQUE**

Les réformes engagées en France depuis 2010 ont reconfiguré le paysage urbain. Sur les terrains marseillais et lyonnais, l'étape qui préfigure la création de ces métropoles a été marquée par une forte activité discursive autour de la contrainte que représentent ces territoires sur lesquels vivent, travaillent et se déplacent de plus en plus de citoyens. Le discours que produisent les acteurs sert dans ces deux cas à définir le territoire « vécu » comme contraignant. Ils considèrent que cet espace des individus ne correspond pas à celui sur lequel s'appliquent les politiques publiques et s'impose à eux comme une réalité qu'ils ne maîtrisent pas. De ce fait, c'est à travers leur discours qu'ils l'identifient et le transforment en une contrainte par la production de connaissance sur le territoire.

### **Qui sont ces porteurs de discours ?**

À Marseille, même si les acteurs politiques locaux ont contribué à définir la contrainte dans un deuxième temps, c'est d'abord un travail des services de l'État et de la société civile, notamment des organisations patronales et des conseils de développement. Ces acteurs de la société civile soutenus par l'État ont impulsé une dynamique active en élargissant leurs réseaux et en ralliant de plus en plus de citoyens. D'un côté, les conseils de développement des six intercommunalités qui se mobilisent pour encourager les élus à coopérer entre eux et, de l'autre, des organisations patronales et différentes associations s'engageant dans une rhétorique pour décrire un futur apocalyptique si rien n'est

fait. Poussés par cet élan de la société civile, les acteurs politiques souvent par le biais de leurs services techniques ou des agences d'urbanisme ont ensuite poursuivi le travail.

Contrairement à Marseille, le cas lyonnais rend compte d'un travail définitionnel porté par un fort *leadership* politique et mis en œuvre par les techniciens des collectivités locales, l'agence d'urbanisme de Lyon et le Sytral<sup>1</sup>. Dans le domaine des transports, la production de discours émane plus particulièrement du Sytral et de l'agence d'urbanisme, même si chacun poursuit un objectif bien spécifique. Ici l'action des services de l'État a été discrète face à une communauté urbaine solide et initiatrice de projet de coopération. Ce cas nous montre une forte propension à fédérer et/ou à faire taire les dissensions grâce un discours construit et stabilisé par des techniciens puis par un *leadership* politique.

Malgré les différences entre les deux aires urbaines en termes de configuration des « porteurs » de discours, on assiste à un processus identique de construction d'un discours de contrainte.

### **Territoire vécu vs territoire administratif : définir la contrainte pour poser un problème de décalage**

La construction du territoire « vécu » comme une contrainte, est un processus discursif hautement politique même s'il n'a pas toujours été porté par des acteurs politiques. Ce processus est politique dans la mesure où il dévoile une scène de confrontation et des arguments de lutte pour légitimer les positions et les propositions. Il montre également des acteurs en position de former des alliances et de faire triompher leurs arguments.

Dans un premier temps, il a fallu identifier et décrire la situation des pratiques sociales qui dépassent le territoire administratif (Béhar et al, 2011). À Lyon comme à Marseille, les études techniques réalisées dès les années 90 ont permis aux acteurs de caractériser le phénomène. Puis s'est ensuivie une série de publicisations du problème de décalage dans une arène politique, qui a connu son apogée avec la loi de 2010<sup>2</sup>. Associations, acteurs économiques, universitaires et élus ont tous contribué à des degrés variables à transformer ce territoire « vécu » en réelle contrainte. Désormais, la reconfiguration des politiques de transport et, plus tard, la réforme territoriale sont les seules solutions acceptables pour dépasser cette situation contraignante. Ce travail définitionnel, qu'une sociologie pragmatique permet de déceler, accompagne tout le processus de problématisation dont le caractère politique se retrouve dans le discours des acteurs. Sur le terrain, c'est à Marseille que la construction de la contrainte et du problème a été la plus longue et la plus coûteuse sur le plan politique parce qu'elle a mobilisé une multitude d'acteurs. S'appuyant sur une réalité quotidienne qui dépasse les frontières administratives, les conseils de développement ont produit des rapports, organisé des temps d'échange et de réflexion sur l'ensemble du territoire en recueillant au passage des témoignages d'habitants. Avant eux, l'État a été pendant longtemps lanceur d'alerte notamment sur les questions de mobilité. Et c'est à partir de 2009 que cet argument de contrainte a réussi à

1 Le Sytral (Syndicat des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise) est l'autorité organisatrice de transport dans le périmètre du Grand Lyon. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, il s'occupe également du réseau du transport du Nouveau Rhône, de Villefranche-sur-Saône et de l'Est Lyonnais.

2 Cette loi de décentralisation promulguée le 16 décembre 2010 introduit la possibilité pour les EPCI d'évoluer, sur la base du volontariat, en pôles métropolitains (plus de 300 000 habitants) ou en métropoles (plus de 500 000 habitants).

percé dans le monde politique, ce qui a donné naissance à un syndicat mixte de transport des Bouches-du-Rhône censé casser les frontières administratives pour coordonner les offres de transport. L'échec de cette organisation en 2012 a favorisé l'émergence d'une solution institutionnelle pour corriger le décalage : la métropole.

Du côté lyonnais, les rapports réalisés par les différentes institutions, tout en produisant un discours de contrainte, rappellent au passage la réussite du dialogue entre les acteurs du territoire qui s'est matérialisé par le projet REAL (Réseau express de l'agglomération lyonnaise). En effet les espaces de coopération sont considérés comme des lieux d'expression même de la contrainte du territoire vécu. Et plus on avance dans le temps et dans les initiatives de coopérations entre acteurs, plus l'argument de contrainte se renforce avec comme élément central l'étroitesse du périmètre du Grand Lyon. De ce fait, le pôle métropolitain, puis la création du syndicat mixte des transports de l'aire métropolitaine lyonnaise, a été la solution au décalage.

En produisant des connaissances sur les questions des transports et en énonçant des solutions, les acteurs arrivent à construire un nouveau territoire. Selon Pierre Muller, « la contrainte existe réellement à partir du moment où elle est exprimée, construite par des acteurs qui en définissent l'ampleur et les modalités » (Muller, 2000).

## **2. LES USAGES DU DISCOURS DE CONTRAINTE : COMMENT LES ACTEURS IMPOSENT UNE RECONFIGURATION DES POLITIQUES DE TRANSPORT ?**

En définissant le territoire vécu comme la principale contrainte sur laquelle on pourrait appliquer une politique de transport métropolitain, il devient un objet à la fois convoité et source de tension. Les enjeux qui y sont associés ont placé le territoire au cœur de la vie politique urbaine. C'est à travers la question de la mobilité que l'on mesure l'ampleur de la mobilisation de la question territoriale.

### **Penser la métropolisation par les politiques de transport : comment un discours devient « hégémonique »**

La prolifération d'arguments de contrainte et la définition du problème de décalage, à l'origine entre autres des problèmes de mobilité au sein des territoires métropolitains lyonnais et marseillais, ont conduit les acteurs à « penser métropolitain » (Tomàs, 2012) d'abord par les politiques de transport. Cela s'est traduit par l'émergence de discours sur le changement institutionnel comme unique remède pour rendre « le territoire métropolitain accessible à tous et partout »<sup>3</sup>. Il s'agit de comprendre ici comment le discours sur le transport passe d'un énoncé de politique publique à une réalité qui a la primauté sur les autres. La force du langage et des interactions qui rendent un discours hégémonique s'inspire des travaux des tenants du « tournant argumentatif » (Zittoun, 2013). Cette hégémonie découle d'une construction sociale du problème à résoudre qui concerne ici le décalage et pour lequel l'organisation du transport constitue la solution la plus consensuelle avant même la réforme territoriale.

À Lyon, la création de la communauté urbaine dans les années 60 a favorisé un maillage territorial et un renforcement progressif du réseau des transports comme élément central de la coopération intercommunale. De plus, il existe une tradition de collaboration entre

---

3 Entretien avec l'ancien président de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, M. Caselli, février 2014.

collectivités locales dans ce domaine qui a favorisé la construction d'un récit sur la réussite des politiques de transport.

À Marseille, c'est l'absence de coopération entre acteurs politiques qui a favorisé la construction d'un discours qui repose essentiellement sur l'échec des politiques de transport. À cela s'ajoute le retard des investissements en infrastructure, lié à la création tardive d'une communauté urbaine à Marseille et au manque criant de coopération et de dialogue entre les acteurs politiques. Cette situation a fortement contribué à fabriquer la question du transport comme « levier de la construction métropolitaine » (Delpirou, 2014). De ce fait, le transport constitue une entrée par laquelle les acteurs arrivent à obtenir plus facilement du consensus dans un contexte de mutation dans ces deux aires métropolitaines. Pour les acteurs porteurs du débat (conseils de développement), le transport est l'une des préoccupations majeures des habitants de l'aire urbaine marseillaise, ce qui justifie une forte instrumentalisation de cette situation pour faire bouger les acteurs politiques. Mais ce travail se fait dans une lutte définitionnelle dans laquelle prend part un large public d'acteurs (entreprises, associations, artistes, habitants...).

### **Entrer par les transports pour convaincre**

Avec les possibilités d'évolution institutionnelle proposées par la réforme territoriale de 2010, les acteurs lyonnais et marseillais ont produit pléthore d'arguments pour énoncer différentes options. En effet, cette loi proposait la création de pôle métropolitain ou de métropole ; la première option étant plus souple et reposant sur le volontariat, elle a rapidement conquis les scènes politiques. Quand on se plonge dans les récits que font les acteurs interviewés de ces premiers moments de discussions, les politiques de transports apparaissent devant le développement économique comme constituante de cette nouvelle institution. Cette politique sectorielle se positionne aussi pour les acteurs comme un « levier » devant guider le choix du type d'institution. En considérant les transports comme un « enjeu fonctionnel de premier ordre » (Barone, 2011), les acteurs ont fait le pari de l'institutionnalisation de leur coopération en matière de transport avant la métropole politique. Dans le choix des formes institutionnelles, plusieurs options ont été présentées. À Marseille, malgré les oppositions sur la métropole politique, l'urgence d'une politique de transport à l'échelle métropolitaine avec une autorité organisatrice commune met les acteurs d'accord. Toutefois à Lyon, la taille de la nouvelle métropole qui n'épouse pas le périmètre du territoire « vécu », impose une reconfiguration des politiques de transport dans une échelle plus large et avec une coopération plus forte entre collectivités locales.

### **RÉFÉRENCES**

- Barone S. (dir.), 2011, *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte.
- Béhar D., Estèbe P., Vanier M., 2011, « Pôles métropolitains : du "faire territoire" au "faire politique", ou la nouvelle bataille de l'interterritorialité », *Métropolitiques* [[www.metropolitiques.eu/Poles-metropolitains-du-faire.html](http://www.metropolitiques.eu/Poles-metropolitains-du-faire.html)] consulté le 28/01/2016].
- Delpirou, D., 2014, « Les transports, ressort et levier de la construction métropolitaine ? Une approche comparée Paris-Lyon-Marseille », *Métropolitiques* [[www.metropolitiques.eu/Les-transports-ressort-et-levier.html](http://www.metropolitiques.eu/Les-transports-ressort-et-levier.html)] consulté le 28/01/2016].
- Muller P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50(2), pp. 189-207.

Tomàs M., 2012, *Penser métropolitain ? La bataille politique du Grand Montréal*, Québec, Presses de l'université du Québec.

Zittoun P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po.

## **L'AUTEURE**

**Māïmouna Ndong-Etroit**

PACTE

Science Po Grenoble

māïmouna.etroit-ndong@umrpacte.fr

# Démembrement des provinces et nouvelle territorialisation en République démocratique du Congo : logiques, attentes, contraintes et défis

## AUTEUR

Étienne NGOIE

## RÉSUMÉ

La nouvelle recomposition territoriale qui permet à la RDCongo de répondre aux enjeux de la mondialisation est à la fois contraintes et défis. Si elle consiste à rapprocher le pouvoir des citoyens et à octroyer aux provinces l'autonomie politique et de gestion, elle a été lancée neuf ans après son adoption sans qu'aucune instance politique ne se soit assurée de la réalité du transfert des compétences et des ressources acquises par la constitution de la troisième république. Le fonctionnement et l'autorité de ces provinces démontrent que jusque-là le système de gestion du pouvoir provincial est centralisé par accaparement de ses ressources au niveau étatique. Face à cette situation, le découpage territorial réalisé est appelé à inscrire les provinces dans la compétitivité et l'innovation. De ce point de vue, ce peut-être considéré comme un gain, car les développements à venir seront l'œuvre d'une planification participative des provinces avec leurs populations respectives, soutenue au départ par le pouvoir central au vu de l'extrême précarité de leur situation socio-économique.

## MOTS CLÉS

Découpage territorial, provinces, transfert de compétences, ressources, développement

## ABSTRACT

The new territorial reorganization which enables RDCongo to deal with the stakes of globalisation is at the same time constraints and challenges. If it consists in moving closer to the power of the citizens and to grant to provinces the political autonomy and of management, it was launched nine years after its adoption with no guarantee from any political authority that competences and resources were actually transferred as stated in the constitution of the third republic. The installation of the provinces as well as that of their authorities demonstrates that until now the management system of provincial power keeps being centralised by the monopolisation of its resources by the State. In the front of this situation, the territorial reorganization is meant to lead the provinces into competitiveness and innovation. Seen as such, it can be profitable, because the coming developments will result from participative planning of the provinces and their respective populations, assisted at the beginning by the central power with regard to the extreme precariousness of their socioeconomic situation.

## KEYWORDS

Territorial division, Provinces, Transfer of competences, Resources, Development

## INTRODUCTION

La nouvelle territorialisation en RDCongo est considérée comme un programme de développement. Mais, sa mise en œuvre n'a pas encore apporté aux provinces les conditions nécessaires de production de richesses, comme en Inde, permettant de remplacer la



planification centrale de l'État (Mathur, 1997). Deux raisons expliquent cette situation : la voracité du pouvoir central et la mauvaise gouvernance économique et financière. La voie de la réussite recommande aux dirigeants des provinces d'user, avec la participation de la base, d'imagination créatrice, notamment pour planifier à moyen et long terme les objectifs de production pour satisfaire les besoins. Tous les acteurs du territoire émettent le besoin de renouveau territorial par la réorganisation des provinces, en dépit de l'absence de volonté politique et de culture démocratique chez certains, qu'il faut dépasser pour gagner la bataille de la régénération. En quatre points ci-dessous, nous avons tenté de construire l'essentiel de la présente réflexion :

- la permanence de la technique de découpage territorial auquel la RDCongo recourt toujours pour résoudre des tensions politiques, ainsi que sa nouvelle logique ;
- le rapprochement des administrés en direction de l'administration provinciale, pour rendre tangible la présence de l'État ;
- le poids des contraintes et pesanteurs de tout ordre liées à la création de nouvelles provinces ;
- le découpage territorial comme outil du développement du territoire national.

Carte 1. 11 provinces de la RDCongo avant le découpage, 1988



### 1. LE DÉCOUPAGE TERRITORIAL EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : PERMANENCE DE LA TECHNIQUE ET LOGIQUES NOUVELLES

Tout au long de son existence politique, la RDCongo s'est appuyée sur des découpages du territoire pour organiser sa territorialisation. En 1924, le système colonial belge créa 4 grandes provinces pour mieux contrôler la mobilité des personnes : Équateur, Province orientale, Congo-Kasaï et Katanga. À la suite de la crise mondiale, en 1933, le nombre des provinces est passé à 6, reprenant les noms de leurs chefs-lieux respectifs : Coquilhatville, Stanleyville, Costermansville, Lusambo, Elisabethville et Léopolville. Près de 15 ans après, toutes sauf une changent de noms (Équateur, Province orientale, Kivu, Kasaï, Katanga et Léopolville), jusqu'à l'indépendance de la RDCongo en 1960, moment où elles jouissent enfin d'une autonomie politique. Pour résoudre le chaos de la guerre civile faisant suite à l'indépendance, 21 provinces furent créées en 1963, puis fusionnèrent trois ans après en 8 provinces, alors que tout le pays subit de nouvelles

dénominations : le Congo devient Zaïre, et les provinces des régions. Puis, dans l'optique d'un redécoupage en 1988, le gouvernement a retenu la province du Kivu à titre expérimental en la découpant en 3 provinces : Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu. À cette époque, la RDCongo compte alors 11 provinces (de Saint-Moulin, 1992).

En 1997, l'avènement de Laurent Kabila restaure quelques dénominations d'avant 1970 ; le Zaïre redevient Congo et les régions, des provinces. La reprise de la guerre a désintégré le pays de 1998 à 2003 ; des pans entiers de territoires sont tombés sous contrôle de groupes militaires locaux et étrangers, ainsi que de troupes régulières du Rwanda, de l'Ouganda, voire du Burundi. La RDC tentait alors d'exister, mais elle était un vaste espace divisé en plusieurs administrations. Afin d'instaurer une paix durable et stable, elle opta pour une nouvelle réforme qu'elle inscrit dans la recherche d'un nouvel équilibre et d'un consensus national avec un partage plus consensuel des ressources, tout en préservant l'intégrité du pays. Aux termes de l'article 2 de la Constitution du 18 février 2006, la RDCongo comprend la ville de Kinshasa, sa capitale, et 25 provinces. Cette nouvelle législation fait de la province une composante politique et administrative du territoire, dotée d'une personnalité juridique et gérée par des organes locaux : l'assemblée provinciale, élue au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, est l'organe délibérant ; le gouvernement provincial est l'organe exécutif. Le gouverneur et le vice-gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois par les députés provinciaux, au sein ou en dehors de l'assemblée provinciale ; ils sont investis par ordonnance du président de la République (Vundwawe, 2009). Pour fixer la composition, l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces, la loi organique sur la décentralisation est promulguée en 2008 (*op. cit.*). Dans cette perspective, les provinces peuvent créer des services publics provinciaux et locaux. Le transfert des compétences voulu par la constitution se traduit par des dispositions financières sous forme de rétrocession de 40 % des recettes à caractère national (Mabi, 2009). Comme on le voit, cette réforme a opéré dans le texte un réel transfert des compétences, des charges et ressources au profit des provinces et entités territoriales décentralisées.

Carte 2. Nouveau découpage territorial de la RDCongo en 26 provinces, 2015



## **2. LE REDIMENSIONNEMENT DU TERRITOIRE DU CONGO COMME MOYEN DE RAPPROCHER SES ENTITÉS ÉLOIGNÉES DE L'ADMINISTRATION PROVINCIALE ET DE RENFORCER LA PARTICIPATION POLITIQUE DE SES CITOYENS**

En dépit du suffrage du peuple requis lors du référendum de 2005, la réforme relative au découpage territorial s'est réalisée en son absence. Pourtant, par essence, la décentralisation met la population au centre du processus par son implication active (Raogo, 2001). Sous cet angle, l'objectif de cette réforme est le développement du pays à partir de sa base grâce entre autres au rapprochement des administrés en direction de l'Administration, par une meilleure division du travail entre pouvoir central et pouvoirs provincial et local, ainsi qu'une répartition équitable des ressources du pays, entre le pouvoir central et le pouvoir local, d'une part, et entre les provinces suivant les principes de leur capacité contributive et de la solidarité, d'autre part (Muzito, 2015b). Pour y parvenir de façon efficace, la population doit s'approprier la réforme pour veiller à ce que cet esprit de décentralisation soit respecté et que les dispositions juridiques formelles reflètent ses préoccupations et les réalités dans lesquelles elle vit. Il lui est ainsi nécessaire d'acquérir un certain nombre de compétences et d'aptitudes, notamment une bonne compréhension des textes relatifs à la décentralisation et une bonne lecture des enjeux pour participer et intervenir efficacement au niveau local dans les processus de prise de décisions qui les concernent. La population doit être convaincue qu'elle est une pièce maîtresse et doit exiger des collectivités qu'elles lui rendent compte de la gestion des affaires locales. Cependant, la pauvreté et l'analphabétisme qui sévissent en RDCongo freinent la participation active de sa population et, en conséquence, son accès à une information de qualité (CTAD, 2013). Là où elle existe, elle apparaît en effet souvent teintée de discours partisans. En raison du niveau de pauvreté actuel, la population, qui perçoit les principes de la gouvernance démocratique comme essentiels à l'expression de ses initiatives, veut que des mesures concrètes susceptibles de résoudre ses problèmes quotidiens soient réellement mises en œuvre (*op. cit.*).

## **3. CRAINTES ET PESANTEURS DANS LE PROCESSUS D'INSTALLATION DES NOUVELLES PROVINCES**

Le processus d'installation des nouvelles provinces et celui de leurs autorités vient d'être engagé, mais le pays est pauvre, souffrant d'un taux de chômage de 70 %, d'un grand déficit en infrastructures de base, sans budget d'État. Elle devait pourtant organiser les élections provinciales courant 2015 (Muzito, 2015b), alors que, d'après une certaine opinion, le tribalisme y est fort présent. À cet égard, le démembrement vient plus poser des problèmes qu'il n'en résout. Les 11 anciennes provinces ne disposaient pas de cadre légal pour le recrutement et la carrière de leur personnel au sein de la fonction publique provinciale ou locale et ont fonctionné sans caisse de péréquation nécessaire pour le financement des investissements à faible capacité fiscale contributive. En matière du transfert des pouvoirs, elles étaient privées des pouvoirs politiques et administratifs pourtant dévolus par la Constitution. Elles dépendaient du personnel des services déconcentrés de l'État même pour les domaines relevant de leur compétence exclusive. Sur la rétrocession de 40 % des recettes à caractère national, montant inscrit au budget de l'État chaque année et dû aux provinces, elles n'en recevaient en moyenne que 10 % (Muzito, 2015a). Comme on le voit, les anciennes provinces, à l'origine des nouvelles, sont porteuses de faiblesses sur tous les plans. Ainsi, cet héritage n'a pu leur permettre ni de faire fonctionner leurs institutions sur l'année 2015, ni de rémunérer leurs personnels. La plupart ne disposent pas d'un minimum d'unités économiques pour leur

développement du fait de l'absence de réseaux routiers d'intégration locale, provinciale et nationale, de dessertes agricoles, d'unités d'adduction d'eau, de centrales hydroélectriques et de réseaux bancaires. Certaines ont hérité de groupes rebelles alors que d'autres sont occupées par une seule et même tribu (Ngoie, 2014). Quel peut alors y être le sort de ressortissants d'autres provinces ou d'autres tribus qui y vivent ?

Ce tableau présente un État en faillite, dans lequel les provinces nouvellement créées sont elles aussi en faillite avant même leur naissance. Cette situation tient au fait que la précipitation et l'improvisation avec lesquelles le gouvernement les met en place démontrent qu'il a nettement l'intention de les maintenir dans un système de gestion centralisée des pouvoirs par l'accaparement de leurs ressources et le non-transfert de leurs compétences exclusives. Pour ce faire, elles méritent le qualificatif de « coquilles vides » (Muzito, 2015a) qui leur sont accolés.

#### **4. LE DÉCOUPAGE TERRITORIAL COMME INSTRUMENT DE LA RÉGÉNÉRATION DES PROVINCES DÉMEMBRÉES PAR LE BIAIS DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ**

Est-il toujours opportun pour la RDCongo de passer à 26 provinces ? La réponse est oui à condition que le gouvernement crée une nouvelle vision, gage d'un transfert réel des pouvoirs et des ressources au profit de ces provinces et de leurs entités territoriales décentralisées. Dans cette perspective, il est appelé, à travers l'exercice 2016, à budgétiser au profit des provinces, et à leur verser, en plus des 40 % de la rétrocession, 10 % des fonds de péréquation pour leur permettre de financer leur installation, avant la mise en place effective de la caisse nationale de péréquation. L'État doit ensuite s'engager à leur verser désormais la totalité des crédits liés aux investissements provinciaux en vue d'améliorer leurs ressources et de renforcer leurs capacités d'intervention concernant les investissements de proximité en matière agricole et social et d'infrastructure routière (Muzito, 2015a). Enfin, il doit procéder à la mise en place rapide de la caisse de péréquation, pour tenter de corriger les déséquilibres qui caractérisent aujourd'hui la répartition du revenu national. Les dirigeants des nouvelles provinces doivent proposer des alternatives intégrant la mise en place des programmes appropriés et associer les populations au processus de recherche de solutions (Ngoie, 2014). Par ailleurs, la régénération des provinces démembrées peut aussi passer par le biais de l'entreprise privée. Cette formule est aujourd'hui d'usage dans la politique urbaine partout dans le monde, dans le cadre de contrats que le secteur public passe avec le secteur privé (*op. cit.*). Les autorités des nouvelles provinces, en partenariat avec les capitaux privés, peuvent créer des infrastructures économiques et sociales de base et des axes routiers d'intégration intra et interprovinciale, indispensables pour la création d'un marché intérieur et son ouverture aux investisseurs étrangers.

#### **CONCLUSION**

Le découpage territorial des nouvelles provinces est une réponse de la RDCongo au défi d'une politique territoriale de développement fondée sur la gouvernance participative. Il ouvre la porte à de multiples opportunités d'investissement dans tous les secteurs au regard du potentiel naturel congolais. Cependant, il ne produira d'effets que s'il existe, comme en Bolivie, une meilleure adéquation entre pouvoir provincial et central. Le niveau d'intervention de ce dernier sera complémentaire (Tuchsneider, 1997) et peut être au départ de l'ordre de 25 % pour financer le secteur social. Cette relation doit fonctionner sous la vigilance de la population. Une telle démarche, à laquelle peut s'associer le

secteur privé, a pour objectif d'offrir aux provinces nouvellement créées les infrastructures socio-économiques dont elles ont besoin pour leur propre développement.

## RÉFÉRENCES

- Cellule technique d'appui à la décentralisation (CTAD), 2013, *La décentralisation en bref*, Kinshasa, CTAD–Cellule d'appui politologique Afrique Caraïbes.
- De Saint-Moulin L., 1992, « Histoire de l'organisation administrative du Zaïre », *Zaïre-Afrique*, n° 261, pp. 29-54.
- Mabi M., 2009, « Décentralisation et problématique de fiscalité », *Congo Afrique*, n° 432, pp. 46.
- Mathur K., « Le défi de la décentralisation en Inde : le *panchayati raj* (pouvoir local) », in Centre tricontinental (dir.), 1997, *Pouvoirs locaux et décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 75-92.
- Muzito A., 2015a, « Des morts nés ? », *La Prospérité*, n° 4003, pp. 16.
- Muzito A., 2015b, « RDC, un État sans province », *La Prospérité*, n° 4073, pp. 18.
- Ngoie E., « Communauté internationale, mondialisation et souveraineté des États en Afrique », in Kambayi J (dir.), 2014, *RDCongo. Comprendre l'histoire et l'identité de l'État*, Kinshasa, Eugemonia, 30-47.
- Raogo A., 2001, *L'État africain face à la décentralisation*, Paris, Karthala.
- Tuchsneider D., 1997, « La planification participative municipale en Bolivie », in Centre tricontinental (dir.), *Pouvoirs locaux et décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 179-194.
- Vundwawe T., 2009, « La dynamique de la décentralisation en RDC », *Congo Afrique*, n° 432, pp. 43.

## L'AUTEUR

### Étienne Ngoie

Université pédagogique nationale  
Kinshasa, RDCongo  
etiennengoie@gmail.com

# **Collaborative Information Exchanges in Policy-Oriented Socio-Technical Systems: Insights from Piedmont**

## **AUTHOR**

Sylvie OCCELLI

## **ABSTRACT**

As they result from the dynamic intertwine of social and technical networks Socio-Technical Systems (STS) are a means for structuring, in a participatory way, more resilient organizations. Collaborative information exchange is a key activity for a Socio Technical System to exist and play the main role in steering its evolution. These arguments are the main focus of the paper. An overview of the features of a STS is provided. To ground the discussion, the experience gained at IRES in developing STS collaborative information networks for road safety and health care management is mentioned. Although no data have been gathered so far, clues exist that these projects are raising awareness about STS potential for regional policy management. Even more notably, they are providing a major contribution to a progressively steady shift towards a more innovative process-oriented planning approach to regional transport and health care.

## **KEYWORDS**

Socio-Technical System, Collaborative information exchange, Information platform, Road safety, Hospital facility and biomedical technology management

## **RÉSUMÉ**

Les systèmes socio-techniques (STS) résultent de l'interaction dynamique des réseaux sociaux et techniques : ils sont un moyen de structurer, d'une manière participative, des organisations plus résilientes. L'échange collaboratif d'informations est une activité majeure pour l'existence de ces systèmes et a un rôle principal dans le pilotage de son évolution. Ces aspects font le sujet de ce papier. Nous présenterons d'abord le cadre de référence conceptuel des caractéristiques d'un STS. Puis, pour situer la discussion dans un domaine pratique de l'action publique, nous mettrons en avant l'expérience acquise à l'IRES dans le développement de réseaux d'information collaboratifs STS pour la sécurité routière et la gestion de services de santé. Bien qu'aucune preuve n'ait été recueillie jusqu'à présent, des indices montrent que ces projets apportent une plus grande confiance dans les possibilités des STS pour gérer des politiques régionales. De plus, étant axés sur les processus, ils fournissent une impulsion majeure pour la mise en place de pratiques innovantes de planification dans les domaines des transports et de la santé.

## **MOTS CLÉS**

Système socio-technique, échange d'information collaboratif, plate-forme d'information, sécurité routière, gestion des structures hospitalières et des technologies biomédicales

## **INTRODUCTION**

Purposively oriented interactions between Information Communication Technologies (ICT) and social networks, what is generally known as Socio-Technical Systems (STS)

are a main vehicle for structuring, in a participatory way, more resilient organizations (Whitworth, 2009).

In the current trend of societal transformations, geo-political turmoil and concerns about climate changes, the potential of STS is becoming increasingly attractive in policy activities: in the face of deep uncertainty, their flexibility, proactivity and self-steering ability make this type of system best suited for sustainable planning activities (policies) (Occelli, 2015).

It is realized, however, that a STS entails a number of transformations in the ways public organizations operate by and manage their government and governance relationships (Gil-Garcia, 2012). For example, addressing the STS very notion calls for a new understanding of human activity systems and of their needs of public services; managing STS operations has to leverage forms of cooperative relationships across different government departments and between government organizations and citizens; providing direction to a STS evolution requires a shift from administrative laden procedures to more open and participative undertakings. The last aspect, in particular, is a main outcome of the collaborative information exchange underpinning a STS. In fact, it is at the core of contemporary adaptive/anticipatory governance approaches that acknowledge the role and limitations of knowledge on which policy choices are conventionally based; encourage monitoring of outcomes and information sharing in policy-making processes (Fuerth and Faber, 2012; Walker *et al.*, 2013).

The next section provides a synthetic overview of a STS. Then to give empirical ground to the discussion, the experience gained at IRES in developing a STS collaborative information network for road safety and the management of some health care service components (hospital facilities and biomedical technologies) is presented. Finally, the last part deals with some STS challenging issues to be addressed in future research.

## **1. FEATURES OF A STS AND COLLABORATIVE INFORMATION EXCHANGE**

### **A synthetic overview**

Notwithstanding the term has varied nuances in the literature, the following conceptual keys can be convenient for tackling STS notions.

#### **a. STS general principles**

The main tenets can be summarized as follows:

- organization of human activity systems, such as those concerned with the delivery of population, government and firm services, depends on (the conditions created by) the interaction of social and technical networks, the latter being established and maintained by a variety of bonds, as individual agents regularly engage in their social, economic and communication practices;
- each network alone (social or technical) is unable to handle the feedback and cumulative effects affecting the performance of human organizations;
- although no supremacy is claimed by social and technological networks, each one plays a role insofar as their joint functioning is expected to improve the performance-capability of an organization;

b. STS components

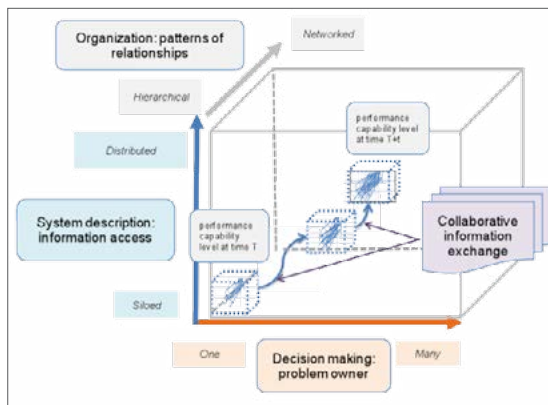
They deal with the different features of technological and social networks, such as: a) the type of service provided by the wired and wireless broadband infrastructures and ICT applications; b) agents' readiness to use ICT artifacts; c) the gains or losses yielded to the activity systems as the number of ICT users increases; d) empowerment of agents' reflexive ability and sense-making as collaborative information exchanges are maintained and progressively consolidated.

c. STS functioning

Many ways exist through which a STS works and takes on improving its situation. They can be grasped considering the following perspectives:

- the system descriptive lens used by agents in observing the system: they vary along a continuum, ranging from an internal and generally narrow-focused (siloeed) approach requiring a small set of in-depth information to an external and broader in-scope view entailing a greater variety of distributed information;
- the decision-making process, that is the range of cognitive activities, such as search, selection/adaptation and evaluation, carried out by agents when they commit their actions overtime. An additional feature to be accounted for is whether responsibility is entrusted to a single decision-maker or is shared by many agents;
- organization, that is how a STS arranges its elementary units according to some logically consistent way in order to assure consistency in its internal processes and consonance within its environments. Single level hierarchical and multi-level networked arrangements are usually considered as limiting cases of a continuum of organizational patterns.

Figure 1. A schematic representation of a STS (adapted from Ocelli, 2015)



**A STS in action**

Figure 1 presents a schematic representation of a STS according to the descriptive perspectives mentioned in sub c. The cube may be understood as an ideal enveloping agents' behaviours, at a point in time. Its three-dimensional position gives a synthetic account of the STS performance-capability level. As STS components (see sub b) change overtime, the working of the organization will vary accordingly, thus causing a move to a new



position in the multi-dimensional space. This, furthermore, is expected to be associated with a greater maturity in achieving reliable and sustainable required outcomes, thus reaching a higher performance-capability level (Corsi and Neau, 2015).

Collaborative information exchanges among STS agents (see point b above) have a pivotal role in this improvement. Two aspects are prominent here, and namely the fact that such exchanges require a pluralist approach to knowledge, including scientists, stakeholders and policy recipients (Umpleby, 2014). Besides they make it possible for a STS to update its learning rules. When agents regularly engage in some joint activity it may happen, as in the metaphor popularized by Banathy (2000) that they decide to produce some new type of information which better satisfies their knowledge needs.

## **2. SOME INSIGHTS FROM PIEDMONT**

The above discussion finds some ground in the activities recently carried out by IRES through regional policy projects in the domain of transport and health care. Both projects have at their core the management (and development) of an information platform meant to support road safety planning<sup>1</sup> and funding of hospital facilities<sup>2</sup> and biomedical technologies<sup>3</sup>.

Launched in the late 2000s, both projects are a case of STS implementation. To fully appreciate their accomplishments, a description of the Piedmont context and development steps would be necessary. This is beyond the scope of this paper, but some insights are offered by table 1 which highlights in a comparative way the projects' main features, also in the light of the previous discussion.

On the whole, both STS projects have succeeded in meeting their main goals. When considering the capability maturity stage reached in each case, however, it turns out that achievements have been lower in Project 2 than in Project 1.

Apart from any judgment about their operational performance, the information exchanges leveraged in Project 1 have helped to better connect internal and external knowledge approaches to road safety, thus making the links between back-office and front-office activities more robust. In Project 2 instead, such an exchange, although beneficial, has involved back-office health care activities and mainly focused on efficiency improvement.

Indeed, some activities carried out by Project 1 are having an even greater impact. They are providing evidence that a STS can support a process-oriented approach to transport planning which includes road safety in a forward looking strategy of sustainable mobility. Such an approach is greatly needed in the Piedmont region, where an ageing population is causing mounting concerns. Not only the number of road crashes among senior citizens is increasing, but safe active transports (such as walking and cycling) need to be

---

1 See [www.sicurezzastradalepiemonte.it](http://www.sicurezzastradalepiemonte.it)

2 See [www.ires.piemonte.it/sanita/edilizia-sanitaria-ires/database-edilizia-sanitaria](http://www.ires.piemonte.it/sanita/edilizia-sanitaria-ires/database-edilizia-sanitaria)

3 See [www.ires.piemonte.it/sanita/health-technology-management/flusso-informativo-tecnologie-biomediche](http://www.ires.piemonte.it/sanita/health-technology-management/flusso-informativo-tecnologie-biomediche)

promoted as a part of a broader strategy for coping with the growing health care costs in the region.

Table 1. A comparative overview of STS implementations carried out in Piedmont

		<b>PROJECT 1. Road crash information platform, managed by the Road Safety Monitoring Centre (RSMC)</b>	<b>PROJECT 2. Health information platforms managed by Research Professional Teams (RPTs)</b>
<b>General setting</b>	Institutional background	A National agreement was signed in 2007 among main institutional stakeholders (Transport, Defence and Interior ministries, national association of municipalities, National Bureau of Statistics). An Inter-institutional Committee (IIC) has been created liable to entrust local authorities in the information production process	Regulations were passed by the Regional Authority in 2007-2008 which established the health information platforms
	Main goal	Improving crash data quality in order to design more effective countermeasures at the regional level	Establishing a digital data flow procedure to make the regional funding allocation process more efficient
	Operational objectives	a) Re-alignment of crash data-gathering process; b) data quality processing; c) policy reporting; d) dissemination activities and education of the agents involved in data gathering	a) Data flow management; b) accounting of hospital facilities and biotechnology equipments; c) policy reporting
<b>STS features</b>	Decision-making: problem owners	National and regional Bureau of Statistics, regional and district transport departments, national and municipal polices, regional IT provider, (Ires) RSMC	Regional health care department, hospital facility offices, clinical engineers, regional and private IT providers, (Ires) RPTs
	Decision-making: agents with an institutional responsibility	National and regional Bureau of Statistics, IIC, regional Transport department	Regional health care department
	Information access: back-office and front-office	Back-office: distributed data source and restricted access area for authorized users. Front-office: public website with communication services for the general public	Back-office: distributed data source and restricted access area for authorized users
	Organizational structure	Multi-level hierarchy: a set of nodes exist that are in charge of a specific function. The RSMC acts as a binding node	One-level hierarchy: the regional health care department is in command. The RPTs provide a functional interface between the regional actor and those in the local health premises

### CONCLUDING REMARKS

This paper sought to show how STS and collaborative information exchanges enable to build more resilient organizations. Underlying the arguments is a view that open-minded agents with a commitment for a networked purposeful mind-set can improve a certain system situation, by using ICT. A claim was made that STS set a sort of scaffolding up which enhances agents' reflexive ability and bears a more responsible engagement in policy practices.

The Piedmont case studies offered some clues in this respect and showed that a concept of STS is taking ground in the region. They also made clearly apparent, however, that to fully exploit its potential in policy practices, a number of questions deserve to be investigated further in future research. In this regard, the following topics are suggested:

– *STS self-awareness (identity)*, that is how to ensure (by design?) that participants to the environment created by STS collaborative exchanges both give to and get something

back from that environment. This is a thorny issue as it is confronted with still largely untapped problems of legitimization of STS actions and measurement of public values produced by their outcome.

– *STS functioning*, that is the modulation between enlargement of the problem and solution space, resulting from the inclusion of the many problem's owners, and the closing down, in order to select the most satisfying alternatives and enable action (Smith and Stirling, 2007).

– *STS learning capability*, that is the appreciation of the different information maturity levels likely to exist between agents within and outside government organizations, and how the crossing (bridging) of these levels can help reinforcing knowledge-based (new) policy actions.

## REFERENCES

- Banathy B.A., 2000, "Navigating Bounded and Unbounded Spaces", *Systems Research and Behavioural Science*, 17, pp. 481-484.
- Corsi P., Neau E., 2015, *Innovation Capability Maturity Model*, London, ISTE and Wiley.
- Fuerth L.S., Faber E.M.H., 2012, *Anticipatory governance. Practical upgrades*, Washington DC, Institute for National Strategic Studies (INSS) [[www.gwu.edu/~igis/assets/docs/working\\_papers/Anticipatory\\_Governance\\_Practical\\_Upgrades.pdf](http://www.gwu.edu/~igis/assets/docs/working_papers/Anticipatory_Governance_Practical_Upgrades.pdf) consulted 28/01/2016].
- Gil-Garcia J.R., 2012, *Enacting electronic government success*, New York, Springer.
- Ocelli S., 2015, "Socio-Technical Systems on the Move: Some Insights for Policy Activity", in Nunes Silva C. (ed.), *Emerging Issues, Challenges and Opportunities in Urban E-Planning*, Hershey PA, IGI Global Book, 69-92.
- Smith A., Stirling A., 2007, "Moving outside or Inside? Objectification and reflexivity in the governance of socio-technical systems", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 9(3-4), pp. 351-373.
- Umpleby S.A., 2014, "Second order science: logic, strategies, methods", *Constructivist Foundations*, 10(1), pp. 16-23 [[www.univie.ac.at/constructivism/journal/10/1](http://www.univie.ac.at/constructivism/journal/10/1) consulted 28/01/2016].
- Walker W.E., Haasnoot M., Kwakkel J.H., 2013, "Adapt or perish: a review of planning approaches for adaptation under deep uncertainty", *Sustainability*, n° 5, pp. 955-979.
- Whitworth B., 2009, "The social requirements of technical systems", in Whitworth B., De Moor A. (eds.), *Handbook of research on socio-technical design and social networking systems*, Hershey, PA, IGI-Global, 3-22.

## THE AUTHOR

**Sylvie Ocelli**  
IRES  
Turin, Italy  
occelli@ires.piemonte.it

# **Mobilités et reconfiguration des territorialités collectives en montagne : l'engagement des acteurs mobiles dans les processus de patrimonialisation au Maroc**

## **AUTEURE**

Mari OIRY-VARACCA

## **RÉSUMÉ**

La recherche présentée ici a pour objectif d'analyser le rôle joué par les mobilités dans les processus de territorialisation. Elle porte sur des projets de valorisation du patrimoine juif en cours de réalisation dans les montagnes marocaines et s'intéresse à l'engagement d'acteurs mobiles, notamment de la diaspora juive, dans ces projets. En appui sur le champ des études post-nationales et dans le cadre d'une démarche méthodologique qualitative, elle montre comment ces acteurs font des déplacements qui jalonnent leurs parcours individuels des ressources qu'ils mettent au service de leurs projets. Les projets de la diaspora juive seront confrontés à ceux portés par les autres acteurs locaux et à la perception qu'en ont les habitants. Il s'agira d'examiner les conflits qui surgissent, les identifications, les mémoires, les territorialités différentes qu'ils mettent en jeu et la manière avec laquelle elles sont négociées, donnant naissance à des territorialités hybrides.

## **MOTS CLÉS**

Diaspora, identification, Maroc, mobilités, patrimonialisation, territorialités

## **ABSTRACT**

This study analyzes the role of mobility in processes of territorialisation. It focuses on projects promoting Jewish heritage now under way in the mountains of Morocco and is interested in the engagement of mobile actors, particularly from the Moroccan Jewish diaspora, in advancing these initiatives. Drawing on the field of post-national studies, and applying a qualitative methodological approach, it shows that these actors, during their life course, have made major displacements, including rural to urban migration and international emigration, during which they have accrued contacts, resources and knowledge that now prove useful in advancing heritage projects in their regions of origin in Morocco. The projects of the Jewish diaspora can conflict with those advanced by other local actors or with the visions of the local inhabitants. The study examines the conflicts that arise; the identifications, memories, and distinct territorialities that are brought into play; and the manner with which these are negotiated - giving birth to hybrid territorialities.

## **KEYWORDS**

Diaspora, Identification, Morocco, Mobility, Heritage formation, Territoriality

## **INTRODUCTION**

Cette proposition de communication rend compte des premiers résultats d'une recherche postdoctorale qui porte sur le rôle joué par les mobilités dans les processus de

territorialisation, et plus particulièrement sur l'engagement d'acteurs mobiles dans les processus de patrimonialisation qui ont lieu dans les espaces marginalisés. Le travail s'intéresse aux montagnes marocaines, dont les sociétés et les territoires ont subi des politiques publiques peu adaptées à leurs spécificités, dans le cadre d'un système centralisé hérité de la période coloniale. Elles constituent des espaces-limites dans lesquels les acteurs sont forcés d'être innovants pour sortir de la marginalité. Y émergent des projets portés par des acteurs associatifs et privés qui tentent de renverser le stigmate en mettant en avant les singularités culturelles des montagnes : ils valorisent des pratiques et des objets qu'ils présentent comme des « patrimoines » emblématiques d'« identités ». Dans ces projets, les acteurs mobiles – notamment les membres de la diaspora – jouent un rôle décisif. En effet, les espaces marginalisés restent des espaces de départ mais deviennent aussi des espaces de retour des migrants, le plus souvent périodique et temporaire, pour des vacances. Ces nouveaux acteurs font des compétences et des réseaux, qu'ils ont acquis durant des parcours individuels marqués par des déplacements à l'échelle nationale et souvent internationale, une ressource pour la réalisation de projets valorisant des patrimoines locaux.

Il s'agira de décrypter les enjeux et les effets des processus de patrimonialisation dans les marges qui, j'en fais l'hypothèse, sont moins d'ordre socio-économique que d'ordre culturel, mettant en jeu des identifications et des mémoires, et d'ordre politique : ces identifications et mémoires font l'objet de négociations entre les acteurs et sont traversées par des contextes politiques qui rendent sensible leur expression. On se demandera comment ces projets recomposent les territorialités, c'est-à-dire dans la lignée les manières de se représenter et de faire avec le territoire (Raffestin, 1986) : quelles relations symboliques et matérielles entretiennent les groupes d'acteurs en présence – acteurs mobiles, autres acteurs sociaux engagés dans des projets patrimoniaux, acteurs concernés indirectement par ceux-ci – avec les territoires ? On peut penser que ces acteurs n'ont pas les mêmes attentes vis-à-vis des territoires, n'en ont pas la même représentation, mettent en œuvre des projets différents, et ne se réfèrent pas aux mêmes territoires. Il s'agira de voir si les relations qu'entretiennent les groupes d'acteurs avec les territoires des marges marocaines s'articulent ou non, et quels territoires elles contribuent à fabriquer.

Plus largement, je questionnerai le rôle joué par les mobilités dans les processus de territorialisation. En effet, le processus de mondialisation engagé depuis les révolutions industrielles et l'expansion du système capitaliste à l'échelle mondiale amplifie et rend de plus en plus complexes les déplacements des individus, et modifie la relation d'identification qu'ils entretiennent aux territoires : ils s'identifient non plus seulement au territoire national mais aussi à des territoires supranationaux et locaux (Appadurai, 2001), et se sentent souvent appartenir à plusieurs territoires. Dans ce contexte, la patrimonialisation (le choix et la valorisation par des acteurs sociaux d'objets et de pratiques qu'ils présentent comme symbolisant une mémoire, une identité et, souvent, un territoire) est analysée comme territorialisante (Nora, 1992). Les processus de patrimonialisation peuvent ainsi être considérés comme partie prenante des nouveaux processus de territorialisation, par lesquels des groupes s'identifient à des territoires d'échelles variées. Or, les mobilités semblent, à première vue, aller à l'encontre de ces processus territorialisant, renvoyant à la pluralité des appartenances (Stock, 2006). Je défendrai l'idée selon laquelle les mobilités alimentent les processus de patrimonialisation et de territorialisation

et me demanderai comment. J'emploie ici le terme de « mobilité », qui désigne les déplacements de personnes au sens large, sur des échelles spatiales et dans des temporalités variables, et me permet de penser l'importance des déplacements dans le parcours d'un individu et la manière avec laquelle il fait de ceux-ci une ressource dans des projets patrimoniaux, produisant ainsi des dynamiques collectives.

Pour aborder la fabrication des groupes sociaux en questionnant la place des référents spatiaux dans ce processus, je mobiliserai le champ hétéroclite des études dites post-nationales (Appadurai, 2001 ; Castells, 1999), en prêtant attention à ce qu'elles disent de la fabrication des groupes diasporiques et de la mobilisation par les acteurs de ressources liées à la mondialisation (réseaux d'acteurs en particulier). Cela permettra de questionner leur capacité à « se brancher » sur des réseaux pour les mettre au service de leurs projets d'ancrage, d'identification à des territoires. Ces réflexions s'appuient sur une conception constructiviste des « identités », considérées comme des discours réalisés dans le cadre de stratégies qui peuvent mener à des conflits et à la renégociation des frontières entre les groupes. L'analyse vise, à la suite de Barth (1969) pour les dynamiques d'identification et de Raffestin (1980) pour les dynamiques de territorialisation, à montrer que ces processus co-construits sont éminemment politiques, traversés de rapports de pouvoir, et que l'intervention d'acteurs mobiles dans ces processus bouleverse ces jeux d'acteurs.

La fabrication en cours d'une mémoire de la présence des juifs dans l'Atlas, au Maroc et dans la diaspora juive marocaine, mérite une attention particulière. En effet, depuis quelques années, des lieux, des objets et des pratiques qui témoignent de la présence du fait juif dans l'Atlas font l'objet d'une valorisation. Ce processus de patrimonialisation est étroitement lié à l'implication de la diaspora juive d'origine marocaine, en lien ou non avec d'autres acteurs locaux. L'étude de ce cas permet de prolonger les travaux engagés sur le rôle des réseaux d'acteurs dans les processus de patrimonialisation en cours dans l'Atlas (Landel *et al.*, 2014), en analysant plus attentivement le rôle joué par les réseaux diasporiques dans ces processus. Elle permet aussi de se pencher sur un type de tourisme particulier et récent, le tourisme diasporique, soit les visites effectuées par les membres de la diaspora juive marocaine en montagne, durant lesquelles leur mémoire se (re)construit et leur participation à des projets de revalorisation du patrimoine juif se décide. L'étude prolonge également les recherches effectuées sur les réseaux juifs tels qu'ils se déploient à l'échelle internationale, leur mobilisation dans le cadre de projets locaux et la reconfiguration des « identités » et des territorialités qui en résulte (Rozenholc, 2010). Ce cas est étudié dans le cadre d'une méthodologie qualitative (observations, entretiens semi-directifs) et d'enquêtes multi-sites menées au Maroc avec les responsables des projets, les associations et les habitants des lieux où il reste des traces de la présence juive, la communauté juive, des guides et acteurs touristiques, les membres de la diaspora, et en France avec des représentants de la communauté juive d'origine marocaine.

Après avoir souligné le rôle clé joué par les acteurs mobiles dans la valorisation du patrimoine judéo-berbère dans l'Atlas, je montrerai les tensions entre les différents acteurs de ce processus, qui en limitent la portée, et analyserai la manière avec laquelle les territorialités sont négociées par ceux-ci.

## **1. SAUVEGARDER LES TRACES DE LA PRÉSENCE JUIVE DANS L'ATLAS : LE RÔLE CLÉ DES MOBILITÉS ET DES RÉSEAUX**

### **L'engagement patrimonial de multiples acteurs, avec le soutien de réseaux notamment diasporiques**

Cimetières, petits quartiers juifs (mellahs), synagogues, mausolées constituent autant de traces de la présence d'une communauté judéo-berbère partie, pour la plupart de ses membres, dans les années 1960 vers Israël, le Canada et la France. De retour dans l'Atlas en tant que touristes, ils visitent ces lieux avec leurs descendants, à la recherche des racines de leur famille. Les mausolées sont aussi fréquentés par la communauté juive qui demeure encore dans les grandes villes marocaines. Celle-ci s'efforce de sauvegarder ces traces. Ses projets sont financés en grande partie par des dons de personnes privées de la communauté, mais elle bénéficie depuis peu de l'appui des pouvoirs publics, notamment pour la protection des cimetières ou l'entretien des mellahs. L'appui de la diaspora est également primordial : les séjours, qui permettent de voir l'état de délabrement des bâtiments, sont l'occasion, pour les membres de la diaspora juive (pas tous originaires du Maroc), de faire des dons à la communauté. Celle-ci sait de plus mobiliser les réseaux privés et associatifs juifs partout dans le monde. L'implication d'ONG notamment américaines permet de financer des restaurations.

Des acteurs touristiques locaux cherchent eux aussi à revaloriser ce patrimoine. Ils jouent sur des réseaux d'associations qui s'efforcent de développer un tourisme « alternatif », basé sur la rencontre avec l'autre et la valorisation des cultures locales. Ils s'intéressent moins au patrimoine architectural – dont ils n'ont pas la propriété – qu'aux objets qui racontent ce qu'était la vie quotidienne et professionnelle des juifs (on retrouve dans des petits musées des objets artisanaux ou des costumes) et au patrimoine immatériel : une association de développement touristique collecte la mémoire qu'ont les personnes âgées du passé commun aux juifs et musulmans et réalise une pièce de théâtre à partir de ces récits pour faire circuler cette mémoire et la revivifier.

Enfin, des acteurs locaux investis dans des associations amazighes s'intéressent au patrimoine juif, qu'ils conçoivent comme l'expression d'identités amazighes plurielles allant à l'encontre de l'identité arabo-musulmane uniforme mise en avant par les pouvoirs publics depuis l'indépendance. Ils travaillent avec des réseaux militants pour la reconnaissance des peuples autochtones d'Afrique du Nord, créés en France par la diaspora amazighe.

### **De la mobilité comme ressource à la fabrication de territorialités en réseau**

Le point commun de ces acteurs est qu'ils ont tous connus un épisode de mobilité. Les acteurs touristiques sont étrangers pour les uns, ont habité ou habitent toujours dans les grandes villes marocaines pour les autres, en faisant des allers-retours entre ville et montagne. Il en va de même pour les militants amazighs. Des parcours individuels permettant de dessiner des trajectoires socio-spatiales collectives seront présentés en détail. Ils font de leur mobilité des ressources pour les projets patrimoniaux qu'ils portent, mettent à leur service des réseaux qu'ils se sont constitués au cours de leur mobilité. Ils ont une réflexivité sur leur mobilité : ils disent être à la recherche d'« identités » qu'ils estiment menacées, et présentent la mobilité tantôt comme la raison de cette perte, tantôt comme ce qui permet de les (re)construire.

Dans tous les cas, ils ont une demande forte d'identification et de mémoire, et viennent essayer d'y répondre en réalisant des projets dans des espaces, en montagne, qu'ils se (ré)approprient. Les territorialités qu'ils fabriquent sont des territorialités réticulaires et multi-localisées. Les territoires qui comptent pour eux se situent dans différents lieux en montagne, lieux de pèlerinage de la communauté familiale ou juive, et en ville : les quartiers juifs constituent des hauts lieux de la communauté juive, qui focalisent les projets de réhabilitation, et, en même temps, des relais pour la diaspora. Elle y est en contact avec la communauté juive qui habite de manière permanente au Maroc, plaque tournante des projets qui se font dans l'Atlas. Les porteurs des projets se représentent et pratiquent en réseau ces différents lieux.

## **2. LES TERRITORIALITÉS DES MARGES MAROCAINES À L'ÉPREUVE DES MOBILITÉS**

### **La difficile articulation des projets, des acteurs et des échelles**

Néanmoins, les différents projets réalisés autour du patrimoine juif dans les montagnes sont peu coordonnés entre eux, car les acteurs poursuivent des objectifs différents, qui peuvent entrer en concurrence : certains acteurs locaux poursuivent des objectifs essentiellement économiques, le patrimoine juif n'étant qu'un moyen de vendre parmi d'autres. *A contrario*, les acteurs diasporiques poursuivent avant tout des objectifs mémoriels et identitaires. La communauté juive du Maroc met en œuvre des projets pour concilier développement et mémoire. Quant aux objectifs politiques des militants amazighs (faire reconnaître politiquement des particularités culturelles), ils ne sont pas partagés par tous les acteurs locaux ni par la diaspora. Je m'interrogerai sur le degré d'articulation des stratégies des différents acteurs et la marge de négociation de chacun. Dans la majorité des cas étudiés, les habitants sont absents des projets. Analyser leurs points de vue sur ces derniers alimentera la réflexion sur les jeux de pouvoir qui se jouent ici. Le rôle des acteurs institutionnels sera aussi abordé : les mesures récentes qu'ils soutiennent – telles que la rénovation des cimetières juifs – sont vécues par les porteurs des projets et les habitants de manière ambivalente, tantôt comme de véritables encouragements, tantôt comme une façon de maîtriser l'expression d'« identités » qui posent des questions politiques sensibles (la place des identifications autres qu'arabes et musulmanes, les causes du départ des juifs).

### **Des mémoires et des territorialités juxtaposées – des enjeux politiques**

Les projets se juxtaposent et donnent lieu à des désaccords parce que les acteurs se réfèrent, pour s'identifier, à des territoires différents, qui renvoient à des échelles différentes : tandis que les acteurs diasporiques se reconnaissent dans des territorialités multi-localisées, renvoyant aussi au pays de l'exil, les acteurs locaux s'identifient dans des territoires localisés, parfois réticulaires, mais à une échelle plus réduite. J'analyserai comment ces territorialités sont négociées pour comprendre comment les territoires atlasiques, dans leur matérialité et leurs identités, sont reconfigurés. Enfin, j'explorerai les raisons éminemment politiques qui expliquent les difficultés rencontrées par les acteurs, en montrant comment l'instrumentalisation du conflit israélo-palestinien les conduit à réduire leurs ambitions et les empêche de coordonner efficacement leurs actions.



## RÉFÉRENCES

- Appadurai A., 2001 [1996], *Après le colonialisme. Les conséquences culturelles de la globalisation*, Paris, Payot.
- Barth F. (dir), 1969, *Ethnic groups and Boundaries: the social organization of cultural difference*, Boston, Little Brown and co.
- Castells M., 1999 [1996], *L'ère de l'information. 2. Le pouvoir de l'identité*, Paris, Fayard.
- Landel P.-A., Gagnol L., Oiry-Varacca M., 2014, « Ressources territoriales et destinations touristiques : des couples en devenir ? », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, 102(1) [[rga.revues.org/2326](http://rga.revues.org/2326) consulté le 28/01/2016].
- Nora P., 1992, *Les lieux de mémoire*, 1. *La République (1984)*, 2. *La Nation (1986)*, 3. *Les France (1992)*, Paris, Gallimard.
- Raffestin C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.
- Raffestin C., 1986, « Écogenèse territoriale et territorialité », in Auriac F., Brunet R. (dir), *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, 175-185.
- Rozenholc C., 2010, *Lire le lieu pour dire la ville. Florentin : une mise en perspective d'un quartier de Tel Aviv dans la mondialisation (2005-2009)*, thèse de doctorat en géographie, Université de Poitiers.
- Stock M., 2006, « Construire l'identité par la pratique des lieux », in De Biase A., Rossi C., *Chez nous. Territoires et identités dans les mondes contemporains*, Paris, éd. de la Villette, 142-159.

## L'AUTEURE

**Mari Oiry-Varacca**

Boursière FNS

Centre for Mountain Studies

Perth, Écosse, Grande-Bretagne

oiry Marie@yahoo.fr

## **Smart city & open data : à qui profitent les données ouvertes ?**

### **AUTEURE**

Françoise PAQUIENSÉGUY

### **RÉSUMÉ**

Certaines métropoles se dotent de plates-formes *open data* à triple objectif : ouvrir les données publiques ; permettre aux citoyens d'y accéder pour leur faciliter la vie et la prise de décision ; soutenir le développement économique du territoire en fournissant ces données à des ré-utilisateurs qui s'en servent pour créer des applications. Autrement dit, devenir une *smart city*. Sur la base de la théorie de l'acteur-réseau de Latour (ANT) qui inclut les acteurs non-humains, nous lirons la place du citoyen et des ré-utilisateurs dans ces portails et les fonctions de médiation qu'ils assurent. Nous traiterons des stratégies et les enjeux des interfaces de ces portails métropolitains qui témoignent des négociations et choix selon que ces données sont lisibles par les citoyens ou destinées aux professionnels des data. Pour illustrer nos propos, nous nous appuierons sur l'étude de huit portails métropolitains.

### **MOTS CLÉS**

Portails métropolitains, *open data*, ré-utilisateurs, médiation, ANT

### **ABSTRACT**

Some metropolises provide data portals with a three-fold objective: to open public data; to allow citizens to reach these data in a way to facilitate their life and decision-making; to support the economic development of the territory by supplying these data to developers who use it to create applications. In other words, to become a "*smart city*". On the basis of Latour's theory of the actor-network (ANT) which includes non-human actors, we shall define the place of the citizen and the developer in these portals and the functions of mediation which they provide. We shall deal with strategies and stakes of these metropolitan portals' interfaces that show negotiations and choices whether these data are readable by the citizens or intended for data professionals. To illustrate our words, we shall lean on the study of eight metropolitan portals.

### **KEYWORDS**

Data metropolitan portals, Open data, Developers, Mediation, ANT

### **INTRODUCTION**

Que ce soit sous l'impulsion des projets d'*open government* d'Obama ou des directives européennes d'*open data*, les métropoles se dotent progressivement de portails *open data*. Cependant, au-delà de cette volonté affichée d'ouverture des données aux citoyens et aux acteurs locaux, ces plates-formes visent d'abord à faciliter la prise de décision dans la vie quotidienne ; ensuite à soutenir le développement économique du territoire en fournissant ces données à des ré-utilisateurs qui s'en servent pour créer des applications. Autrement dit, devenir une « *smart city* » tout en assurant la mission fondamentale de service public d'information auprès des citoyens car la première caractéristique d'une ville intelligente repose sur l'utilisation des technologies de l'information et de la

communication pour le développement de services innovants, principalement dans le domaine des transports et de la mobilité, de l'environnement durable, de l'urbanisation responsable ou de l'habitat (Giffinger, 2007 : 12-13). Les plates-formes *open data* constituent un des éléments clés des *smart cities* puisqu'elles centralisent et diffusent les données métropolitaines irriguant ces nouveaux services.

Souvent rattachés à des services de développement économique du territoire, ces portails sont la trace de changements dans les stratégies territoriales car ils concrétisent des intérêts multiples, issus d'acteurs de natures très différentes, qui font le tissu urbain, sur la base d'objectifs et d'intéressement (Callon, 1986 : 170-208). Issus d'un « réseau hétérogène » (Law et Callon, 1992 : 21-52), ils matérialisent les choix de l'administration qui les a conçus. La visualisation, les publics-cibles et les modalités d'accès aux données proposées témoignent justement de l'intégration variable des citoyens et des professionnels des *data*. Sur la base de la théorie de l'acteur-réseau de Latour, nous lirons ces enjeux dans un corpus de huit portails métropolitains : Londres, Amsterdam, Lyon, Berlin, Séoul, Chicago, Montréal et New-York, étudiés dans le cadre de l'ANR *Opensensing City*.

## 1. LES PORTAILS *OPEN DATA* MÉTROPOLITAINS PRIS DANS LA SOCIOLOGIE DE LA TRADUCTION

Ces data portals fournissent un cas idéal typique de la théorie de l'acteur réseau (ANT), dont nous ne reprendrons ici que les fondamentaux<sup>1</sup>, pour en étudier les enjeux sociaux, économiques et stratégiques. En effet, les portails *open data* observés constituent ce « réseau hétérogène », fruit du travail des « acteurs sociaux mobilisés par la conception » car la mise en œuvre de l'objet technique (la plate-forme) passe par une matérialisation et une mise en forme des données qui traduit les choix opérés, parfois dans la continuité des sites web antérieurs. Déjà, les termes usuellement employés se réfèrent uniquement aux aspects techniques et valorisent les éléments qui les concrétisent : portail, plate-forme, format, jeux, set de données, *data*, licence, développeurs... et masquent la véritable nature de l'innovation contenue dans ces portails métropolitains, définie par Akrich « il est clair que le nouveau réseau ainsi constitué conduit à une déformation des réseaux précédents et à une recomposition des alliances » (Akrich, 2000 : 5). L'enjeu premier de « l'objet technique » que représentent ces plates-formes est à la fois de fédérer des réseaux antérieurs, jusque-là séparés, et d'en générer de nouveaux, spécifiques à ce domaine. L'évolution des alliances conduit alors à positionner différemment à la fois l'acteur public (la métropole) et le territoire qu'il représente. « Les acteurs et les objets ne doivent être considérés que comme le résultat du processus d'innovation et non comme le commencement » (Akrich, 2000 : 7). Il faut donc dépasser les déclarations d'intentions de certains portails qui semblent autant de promesses de transparence, de médiation, d'accès et d'innovation : « *Offene Daten lesbar für Mensch und Maschine. Das ist das Ziel* »<sup>2</sup> (Berlin), « *Unlocking state Government* »<sup>3</sup> (New-York), et considérer qu'en fait la partie est déjà très engagée à l'ouverture du portail, qui traduit les choix opérés à la fois par la métropole et tous les acteurs du réseau hétérogène constitué, choix, transaction, et négociations qui en définissent le positionnement et les objectifs.

---

1 Les termes entre guillemets sont ceux de Latour, Callon ou Akrich.

2 « Ouvrir les données lisibles par les humains et les machines. Voilà l'objectif ».

3 « Déverrouiller la gouvernance de l'État ».

La sociologie de la traduction analyse les actions et engagements des acteurs, elle se distingue par « le rôle actif qu'elle fait jouer aux entités produites par les sciences et les techniques dans l'explication de la société en train de se faire » (Akrich *et al.*, 2006 : 276). Ainsi, le « processus de traduction » se fait-il au travers d'une série de négociations entre les actants en présence, dont le portail lui-même. Acteurs tiers, ces portails sont l'objet technique final (actant non humain porteur d'objectifs, de ressources, de contraintes et manifestant une stratégie) progressivement défini par les acteurs du réseau en présence.

« Chacun des éléments humains ou non humains qui composent [ce réseau] participe à une action collective que l'utilisateur doit mobiliser chaque fois » (*op. cit.*, p. 270) qu'il utilise la plate-forme, ce qui active le réseau. Concernant celui de l'*open data* métropolitain, nous étudierons deux catégories d'acteurs afin de lire les caractéristiques de ces actions, actant des choix, dans les interfaces du corpus.

Le réseau hétérogène est trop complexe pour que nous puissions ici l'étudier en profondeur. Cette complexité vient de la nature même des données et des choix qu'elles représentent : produites pas les uns, consommées par d'autres, réutilisées par les développeurs, fédérées par la métropole, inscrites dans des enjeux politiques et territoriaux comme l'évoque le Londondastore « *Whether you're a citizen, business owner, researcher or developer, the site provides over 500 datasets to help you understand the city and develop solutions to London's problems* »<sup>4</sup>.

Tableau 1. Les caractéristiques des huit portails

Métropole	Londres	Amsterdam	Lyon	Berlin	Séoul	Montréal	Chicago	New York
Nombre de thématiques	9	18	14	11	11	10	9	10
Icônes	non	non	oui	non	oui	non	non	non
Visualisation des données dès la Home	oui	non	non	non	oui	non	oui	non
Thématiques les plus fréquentes	Environnement Economie Sécurité Santé	Environnement Economie Sécurité Santé Culture Education	Environnement Economie Administration Culture	Economie Administration Santé Culture Education	Environnement Economie Administration Sécurité Culture Education Culture	Environnement Administration Sécurité	Environnement Economie Sécurité Santé	Environnement Economie Administration Sécurité Santé Culture Education
Thématiques uniques	Londres Ville internationale Performance de la métropole	Energie	Imagerie Localisation	Excursion et tours Shopping	Bien-être	Election référendum Gestion de l'information Communication et relations publiques	Développement durable Ethique	Transparence
Applications	non	oui	non	oui	oui	oui	non	non
Accès privilégié développeurs	oui	non	non	oui	oui	non	oui	oui
Licences	non	non	oui	oui	non	oui	non	non

4 « Que vous soyez citoyen, chef d'entreprise, chercheur ou développeur, le site fournit plus de 500 jeux de données pour vous aider à comprendre la ville et à développer des solutions aux problèmes de Londres ».

## 2. LE POSITIONNEMENT DE LA PLATE-FORME, ENTRE JEUX DE DONNÉES ET ACTEURS HÉTÉROGÈNES

Plusieurs items témoignent des choix faits et nous retenons dans le tableau les plus opérationnels, à savoir 1) la présentation des thématiques de jeux de données (nombre, icônes, visualisation) ; 2) les choix thématiques opérés (fréquence des thématiques) ; 3) la médiation des données *via* une application qui en facilite le maniement (application) ; et enfin 4/ un accès profilé réservé aux développeurs qui sépare les aspects techniques et juridiques de l'exploitation des données, des données elles-mêmes (accès privilégié développeurs, licences). Le design informatique de la plate-forme et celui de l'interface en sont constitutifs, puisqu'incarnés dans l'objet technique au cœur du processus d'innovation des métropoles ouvrant leurs données (Caragliu *et al.*, 2009) ; ils témoignent de deux options complémentaires.

### Les citoyens

Considérons immédiatement cette catégorie d'acteurs centrale et atypique. En effet, comment oublier que l'*open data* porte le flambeau d'une idéologie d'ouverture, de participation, de transparence ? L'accès de droit à l'information et aux données publiques a rendu les administrations, et les métropoles avec elles, responsables de l'ouverture de leurs données avec comme destinataire premier et unique le citoyen qui doit être considéré comme un des acteurs centraux de l'écosystème. « *This extends previous work in the field by exploring how to go beyond identifying issues and ideas to securing a commitment from citizens to assisting a project intended to address an identified issue* »<sup>5</sup> (Gooch *et al.*, 2015 : 1586). Cependant, la catégorie des citoyens est atypique. Elle représente le seul type d'acteur à ne pas prendre part directement aux activités économiques générées ou nourries par l'*open data*, puisqu'il ne vérifie pas d'intéressement marchand et se pose parfois comme militant.

Deux éléments cristallisent la place, ou l'absence, du citoyen dans ces portails : les thématiques retenues pour classer les jeux de données et les modalités choisies pour les lire. Certains portails opèrent de façon flagrante un choix au profit du citoyen afin de lui faciliter la tâche en développant des outils de visualisation des données. Ainsi, Londres, Chicago et Séoul offrent-elles des graphiques et figures, lisibles par tout un chacun, sans compétence technique aucune, même si toute schématisation doit être interprétée.

Le nombre de thématiques regroupant les sets de données et leurs intitulés montrent le degré de prise en compte des intérêts directs du citoyen. Comme on le lit dans le tableau 1, la thématique la plus présente est celle de l'environnement (7/8), mais si la plupart des jeux concernent le citoyen et l'informent sur des éléments de sa vie quotidienne, certaines des modalités ne lui sont pas adaptées : par exemple, Montréal propose des données sur la qualité bactériologique et physicochimique des ruisseaux de l'agglomération qu'un citoyen ne peut s'approprier sauf à avoir des compétences particulières en chimie ; la ville de Chicago informe sur les inspections alimentaires des lieux de restauration sans pour autant permettre d'identifier les restaurants accrédités par la Food Administration. Dans la très grande majorité des thématiques, donner sens aux jeux de

---

5 « Cela prolonge le travail précédent sur le sujet en explorant comment dépasser les enjeux et les idées identifiés tout en s'assurant d'un engagement citoyen à aider le projet prévu pour un but annoncé ».

données afin d'en tirer une information utile n'est pas chose simple pour le citoyen car la structuration des données et leur mise en forme ne lui sont pas véritablement destinées.

Le contraste est flagrant quant aux jeux portant une volonté manifeste de fournir des informations exploitables et non plus des données brutes. Lyon, par exemple, liste les sentiers nature de l'agglomération, en montre les tracés dès le premier clic et fournit l'itinéraire au format pdf. En deux clics, le marcheur se décide sur plans simples et opérationnels. Cependant, un niveau supplémentaire de traitement des données est fourni encore par les applications que proposent Amsterdam, Berlin, Séoul et Montréal. Elles assurent une médiation destinée aux citoyens et résidents par le biais d'une prestation de services. L'agencement de l'alliance stratégique des acteurs montre la chaîne partenariale qui se met en place. Séoul ou Lyon permettent à des développeurs de se saisir des données afin de créer des applications qui constituent un degré supplémentaire de service envers l'utilisateur final (citoyen, résident, touriste, etc.). Elles valorisent à la fois la ville, ses performances, le développeur et les données, plus largement distribuées et diffusées, car elles sont doublement accessibles par le portail métropolitain et sur l'Appstore qui assure lui aussi un (autre) niveau de visibilité. Ainsi, l'alliance stratégique des partenaires métropolitains fonctionne puisque chacun en retire un bénéfice adapté : le citoyen accède à une information utile et opérationnelle qui lui permet des choix éclairés, le développeur accède à la notoriété *via* le nombre de téléchargement de son application et la ville s'en trouve à la fois mieux connue et mieux gérée (encombrement du métro par exemple).

Cet équilibre fonctionne grâce à la place prise/négociée par les développeurs dans le processus d'ouverture des données métropolitaines.

### **Les développeurs**

Ainsi désignés sur les portails étrangers, on les appelle plutôt « ré-utilisateurs » dans le cadre hexagonal : ces professionnels des données développent des offres de traitement des données sur le principe d'un courtage informationnel automatique et programmé (applications) ou sur mesure (services). Plus que la métropole, qui leur ouvre un accès privilégié dans 5 cas sur 8, ils assurent une fonction, sélective, de médiation des données et transforment le chiffre en information utile. Nous remarquons à l'analyse de ces cinq plates-formes (Londres, Berlin, Séoul, Chicago, New-York) qu'en isolant l'accès « développeurs », elles valorisent encore plus le citoyen, destinataire premier de tous les autres items proposés, lesquels se trouvent débarrassés de toute considération technique. Mais ce critère est insuffisant à considérer la place des développeurs, car d'autres villes (Lyon, Berlin, Montréal) les prennent en compte en vendant des licences – d'accès, d'exploitation non marchande ou commerciale des données – qui posent déjà le contexte économique et juridique du réemploi des données publiques ouvertes. Ce nouvel espace économique de la Métropole correspond à une nouvelle phase de son développement économique à considérer comme un élément stratégique du marketing territorial dont ces portails constituent une action.

Finalement, les développeurs forment une catégorie d'acteurs tout autant hétéroclite que celle des citoyens car il s'agit à la fois de véritables professionnels et de geeks, d'acteurs économiques et de bénévoles. En effet, ils interviennent dans deux registres bien différents : 1) certains exploitent les données métropolitaines pour étendre leurs propres activités alors que 2) d'autres proposent des applications gratuites au service de tous. Grâce

aux licences d'exploitation assorties d'une redevance, liées au premier registre<sup>6</sup>, la plateforme génère une monétarisation des données qui constitue un apport, certes insuffisant, mais non négligeable au regard des coûts fixes liés à l'*open data* métropolitain. Grâce aux applications de la deuxième, elle dynamise son offre.

## CONCLUSION

Les métropoles ayant déjà accompli un processus d'intégration des acteurs producteurs d'applications ou ré-utilisateurs des données dans les data portals travaillent donc à la mise en place d'un « dispositif d'intéressement » (Callon, 1986) selon des registres différents. Ce dispositif porte « l'ensemble des actions » (la conception de la plate-forme, ses règles de fonctionnement et les modalités de gouvernance) « par lesquelles une entité » (la métropole) « s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs » (les développeurs) qu'elle a définis par sa problématisation (ouvrir les données et les valoriser). « L'intéressement est fondé sur une certaine interprétation de ce que sont et veulent les acteurs à enrôler et auxquels s'associer. » Ainsi les données métropolitaines profiteraient-elles à l'ensemble des acteurs du territoire impliqués dans le dispositif d'intéressement : au citoyen d'y tenir sa place ?

## RÉFÉRENCES

- Akrich M., Callon M., Latour B., 2006, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Presses des Mines de Paris.
- Akrich M., 2010, « Retour sur "Comment décrire les objets techniques" », *Techniques et Culture*, 1(54-55), pp. 203-204.
- Akrich M., Callon M., Latour B., 1991, « L'art de l'intéressement. L'art de choisir les bons porte-parole », in Vinck D., (dir.), *Gestion de la recherche. Nouveaux problèmes, nouveaux outils*, Bruxelles, De Boeck, 27-76 [déjà publié *Annales des Mines*, série « Gérer et comprendre », n° 11-12].
- Callon M., 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36, pp. 170-208.
- Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P., 2009, "Smart cities in Europe", *Actes de la 3<sup>e</sup> CERS*, Kosice, 7-9 octobre 2009, 49-59.
- Giffinger R., 2007, *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*, Centre of Regional Science, Université de Vienne.
- Gooch D., Wolff A., Kortuem G., Brown R., 2015, "Reimagining the role of citizens in smart city projects", *ACM International joint conference on Pervasive and Ubiquitous Computing and Proceedings of the 2015 ACM international symposium on Wearable Computers, UbiComp '15*, New York, NY, 1587-1594.
- Law J., Callon M., 1992, "The Life and Death of an Aircraft: A Network Analysis of Technical Change", in Bijker W.E., Law J. (eds), *Shaping Technology/Building Society: Studies in Sociotechnical Change*, Cambridge, MA-London, The MIT Press, 21-52

## L'AUTEURE

**Françoise Paquienseguy**

Elico

Sciences Po Lyon

francoise.paquienseguy@sciencespo-lyon.fr

---

<sup>6</sup> Comme c'est le cas pour Lyon, Berlin et Montréal.

# La métropole comme demande politique locale de territoire : le cas de Lyon

## AUTEUR

Christophe PARNET

## RÉSUMÉ

Partant de la récente loi MAPTAM<sup>1</sup>, mettant en place des métropoles en France, notre propos vise à comprendre comment l'ambition réformatrice portée par le gouvernement rencontre, à Lyon, une configuration d'acteurs locaux déjà très investie sur cette thématique. Le processus de construction de la métropole lyonnaise renverse le modèle classique centre/périphérie et met en évidence la capacité des acteurs territoriaux à construire un projet métropolitain qui leur est propre, et à l'imposer au législateur. En outre, loin de se réduire à des considérations sur une échelle supposée optimale d'action publique, la métropole de Lyon constitue un instrument investi par des acteurs qui dominent la scène locale, et qui ont construit une institution répondant également à des stratégies de pouvoir. En définitive, il s'agit de montrer comment la métropole de Lyon, telle que prévue par la loi, répond à une demande de territoire, bien plus politique que fonctionnelle, de ces leaders locaux.

## MOTS CLÉS

Métropole, réforme territoriale, Lyon, décentralisation, gouvernement local

## ABSTRACT

Focusing on the recent French territorial reform creating metropolitan institutions (known as MAPTAM law), the aim of this paper is to understand how government reformist injunction meets the ongoing local discussions carried out in Lyon. Analysing the "Métropole de Lyon" institutional process allows us to reverse the French traditional centre/periphery model by underlining how territorial stakeholders build their own metropolitan project and then force it on the legislature. More specifically, this new metropolitan institution is not only based on functional considerations but has to cope with the strategies of local dominant actors. In other words, this paper asserts that the Lyon metropolitan institution, as defined by the MAPTAM law, is the answer to the "demand for territory" made by political local leaders.

## KEYWORDS

Metropolis, Territorial reform, Lyon, Decentralisation, Local governance

## INTRODUCTION

« Moi président de la République, je ferai un acte de décentralisation, parce que je pense que les collectivités locales ont besoin d'un nouveau souffle, de nouvelles compétences, de nouvelles libertés. »<sup>2</sup>

L'extrait de cette anaphore devenue célèbre, prononcée par François Hollande durant le débat de l'entre-deux-tours de la présidentielle, annonce le processus de réforme territoriale

1 Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

2 Cousseau C., « VERBATIM. Hollande : "Moi président, je serai..." », *L'obs*, 3 mai 2012, [[tempsreel.nouvelobs.com/politique/election-presidentielle-2012/20120503.OBS4589/verbatim-hollande-moi-president-je-serai.html](http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/election-presidentielle-2012/20120503.OBS4589/verbatim-hollande-moi-president-je-serai.html)] consulté le 28/01/2016].



porté par son gouvernement, qui prend le nom d' « Acte III de la décentralisation ». Il vise la réorganisation de tous les échelons d'action publique : de la redistribution des compétences entre collectivités à la fusion des régions, en passant par le renforcement de la carte intercommunale. Parmi les mesures adoptées, l'affirmation des métropoles, telle qu'inscrite dans la loi MAPTAM du 17 janvier 2014, nous intéresse tout particulièrement, en ce sens qu'elle correspond à la volonté de l'État de « reconnaître le fait urbain ». Il s'agit plus particulièrement de mettre en place des institutions correspondant aux réalités vécues par les habitants, en partant du constat de l'obsolescence des découpages territoriaux préexistants.

À partir de l'exemple de Lyon, nous montrerons que l'ambition réformatrice de l'État rencontre à l'échelle locale des acteurs déjà très actifs sur la question de la structuration du territoire en métropole. Dans ce contexte, c'est davantage la domination de ces réformateurs sur la scène lyonnaise qui définit les contours de la loi, que le travail gouvernemental. Ainsi s'impose à Lyon un modèle métropolitain unique en France, qui correspond en tout premier lieu à la demande de territoire de ces leaders locaux, mettant en lumière la dimension bien plus politique que fonctionnelle de la construction métropolitaine.

### **1. L’AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS, UN IMPÉRATIF POUR L’ÉTAT**

La question métropolitaine est depuis quelques années, on l'a dit, en haut de l'agenda national, à gauche comme à droite. Depuis une quinzaine d'années en effet, un nombre important de rapports, diagnostics<sup>3</sup>, situés à l'interface entre la sphère académique et politique, ont mis en lumière la relative faiblesse de la France en termes de structuration métropolitaine, notamment en comparaison avec les autres pays européens, et ont fourni un cadre de justification aux réformes de 2010 et de 2014, autour d'arguments que l'on peut schématiquement diviser en deux catégories.

Dans un premier temps, il s'agit d'une volonté de moderniser la carte administrative française. Le nombre élevé de communes, plus de 36 000, et les départements, dont les frontières sont largement héritées de la Révolution de 1789, ne correspondraient plus aux « réalités vécues » par les habitants. Il existerait donc un décalage croissant entre les découpages administratifs existants et l'échelle optimale de résolution des problèmes publics (Négrier, 2005). De plus, les différentes réformes conduites pour y remédier, notamment la création d'institutions intercommunales, n'ont pas eu pour effet de remettre fondamentalement en cause la place et le rôle des communes et des départements. La France se démarquerait fondamentalement par l'empilement des structures, les chevauchements de compétence, et *in fine* par une action publique sous-optimale, qu'incarne l'expression largement répandue du « millefeuille » territorial, auquel il serait urgent de s' « attaquer »<sup>4</sup>,

---

3 Voir, à titre d'exemple, DATAR, 2004, *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. L'état des savoirs sur les forces et les faiblesses des métropoles françaises* [Rapport], Paris, ou OCDE, 2006, *Examens territoriaux de l'OCDE : France 2006*, éd. OCDE.

4 Voir à ce titre sur la page du site internet gouvernemental consacrée à l'explication de la réforme territoriale [www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale] : « Aujourd'hui, la France compte quatre échelons administratifs locaux qui se partagent des compétences : commune, intercommunalité, département et région. Cet empilement des échelons d'administration, les compétences partagées et les financements croisés sont souvent résumés par l'expression "millefeuille territorial". Cette organisation est souvent illisible pour le citoyen et nuit à l'efficacité de l'action publique des territoires. Une importante réforme territoriale portée par le chef de l'État entend transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République. En jeu, la baisse des dépenses publiques et une meilleure prise en compte des besoins des citoyens ».

d'autant plus dans un contexte de contraction de la dépense publique.

Le second objectif visé est la construction de grands pôles urbains capables de s'insérer dans la mondialisation. Partant du constat que cette dernière met en concurrence les territoires entre eux, les tenants de la réforme mettent en avant la nécessité de doter les villes françaises d'une plus grande visibilité, une masse critique indispensable pour tirer avantage de cette compétition. Cet enjeu est d'autant plus fondamental que les territoires constitueraient aujourd'hui les leviers majeurs de la croissance.

Si ce double objectif est affiché très clairement dès l'annonce du projet de décentralisation, à la fin de l'année 2012, les contours institutionnels des métropoles à construire ne sont pas clairement définis. Les différents documents de préparation, produits par les services des ministères en charge du dossier, montrent en effet une certaine hésitation sur la question, qu'il s'agisse de la terminologie<sup>5</sup>, du choix des agglomérations visées de manière spécifique<sup>6</sup>, ou des compétences transférées<sup>7</sup>. Sur ce point, ce sont les dispositions relatives au cas lyonnais qui évoluent le plus significativement au cours de l'écriture du projet de loi : cette évolution aboutit à une institution qui devient collectivité locale, dotée de l'intégralité des compétences du département, ainsi que de la clause générale de compétence. Le périmètre retenu pour l'institution demeure celui de la communauté urbaine.

Ce changement, qui va faire de la métropole lyonnaise un cas unique en France, révèle en réalité l'action des élus locaux et de leurs équipes techniques dans la construction du projet, au point de faire du local le lieu de définition juridique de la nouvelle institution.

## 2. LA CONSTRUCTION TERRITORIALE DE LA LOI : LE CAS LYONNAIS

### Validation nationale d'un projet local

Les ambitions initiales du gouvernement concernant les contours de la métropole lyonnaise à la fin de l'année 2012 ne diffèrent pas, pour l'essentiel, des dispositions prévues pour l'ensemble des grandes agglomérations françaises, et reposent fondamentalement sur un renforcement de l'intercommunalité. Un changement majeur dans la préparation du projet de loi va néanmoins s'opérer au cours du processus législatif, produit d'une entente conclue localement en amont par le président du Grand Lyon, Gérard Collomb (PS), et celui du conseil général du Rhône, Michel Mercier (UDI). L'opportunité d'une visite présidentielle à Lyon début décembre 2012 est saisie par les deux leaders locaux pour faire valider le projet directement auprès du chef de l'État et celui du gouvernement. Sont ainsi fixés, de manière informelle, les grands principes de la Métropole de Lyon, à savoir le transfert intégral des compétences et la suppression du département sur le périmètre de

5 Le premier avant-projet, daté du 27 novembre 2012, parle de « communautés métropolitaines » lorsque la version 6 adopte le terme de « métropoles ».

6 Initialement, le projet prévoit l'identification d'« eurométropoles » dotées de dispositions spécifiques, et concerne Lyon, Marseille et Lille, la métropole Paris-Ile-de-France faisant l'objet d'un chapitre à part. Quelques mois plus tard, Lille disparaît de la liste, ne restent donc que les métropoles du Grand Paris, de Lyon et de Marseille.

7 La version 1 du projet ne prévoit le transfert de compétences que des communes vers l'institution métropolitaine, lorsque la version 6 inscrit pour la métropole de Lyon le transfert de l'ensemble des compétences départementales.

la nouvelle institution, qui correspond à celui de la communauté urbaine. L'influence du contexte lyonnais s'entrevoyait donc dès la phase d'écriture du projet, puisque les grands fondements juridiques de la Métropole de Lyon sont fixés dès décembre 2012, plusieurs mois avant sa discussion au Parlement.

La discussion parlementaire du projet de loi, qui débute le 10 avril 2013, est l'occasion de préciser les contours institutionnels de la métropole de Lyon, par ceux-là mêmes qui les ont dessinés à l'échelle locale. En effet, les deux principaux porteurs de la métropole de Lyon, Gérard Collomb et Michel Mercier, sont présents au sein même de la commission des lois au Sénat, première à se saisir du projet. Cette double position, permise par le cumul des mandats, rend ainsi la place de ces élus incontournable dans le travail de lecture parlementaire, jouissant de la légitimité d'avoir eux-mêmes construit le projet métropolitain, qui plus est validé par le gouvernement. Cette légitimité se traduit tout d'abord par la propension des deux élus à proposer et à faire accepter des amendements au texte<sup>8</sup>. Par la suite, les relations directes entretenues entre le rapporteur de la loi à l'Assemblée et le président du Grand Lyon ainsi que certains membres de son cabinet conduisent à ce que le travail des députés ne remette pas en cause les principes généraux précisés à la Chambre haute<sup>9</sup>.

La force de cet accord va *in fine* conduire à ce que l'article fixant les dispositions de la Métropole de Lyon ne soit modifié qu'à la marge, confortant ainsi l'étendue des compétences de la future institution, ainsi que la composition de ses organes délibérant et exécutif jusqu'en 2020, par simple reconduction des élus de la communauté urbaine. Ainsi, après la validation politique par le gouvernement, le Parlement inscrit dans le droit un accord passé entre deux leaders locaux, qui ont construit l'architecture d'une nouvelle institution, et procédé à un redécoupage administratif, créant de ce fait une situation inédite sur le territoire national. Dans ce contexte, l'accord entre le président de la communauté urbaine et celui du conseil général permet de construire l'image d'un projet d'intérêt général, dépassant à la fois le jeu partisan et les luttes d'institution. De manière significative, les discours des deux porteurs du projet mettent l'accent sur le consensus dont jouit la métropole de Lyon, du fait qu'elle réponde à la nécessité d'agir sur ce nouveau territoire métropolitain. Mais, derrière la promotion d'un consensus lyonnais, nous constatons la capacité des réformateurs locaux à neutraliser les voix discordantes et, de manière plus générale, à limiter l'espace de controverse métropolitain, réduisant du même coup la possibilité d'expression d'une demande de territoire alternative.

### **Un consensus lyonnais en trompe-l'œil ? Les limites de l'espace de controverse**

Dès le lendemain de la validation présidentielle du projet lyonnais, Gérard Collomb et Michel Mercier organisent une conférence de presse pour annoncer leur projet, et l'aval gouvernemental dont il bénéficie. Fruit d'un accord bilatéral informel, cette annonce ne manque pas de susciter de vives réactions de la part d'autres acteurs locaux. La presse locale relaie ainsi, pendant plusieurs semaines, les diverses prises de position des élus, à gauche comme à droite, pointant du doigt une démarche jugée cavalière, menée sans concertation. Cette critique s'exprime également du côté des représentants syndicaux

---

8 À titre d'exemple, le sénateur-maire de Lyon est l'auteur de 31 amendements sur 45 déposés par la commission des lois concernant les dispositions de la métropole de Lyon (article 20). 25 ont d'ailleurs été adoptés.

9 Entretien avec le rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale.

des agents de la communauté urbaine, comme des communes membres (Lalire, 2013) Quelques mois plus tard, les dispositions relatives à la Métropole de Lyon sont discutées au Parlement, au cours de l'année 2013. Durant cette période, certains amendements<sup>10</sup>, déposés par les élus du Front de Gauche proposant une consultation des habitants sur la question de la nouvelle institution, sont rejetés par le Sénat, suivant en cela les avis de Gérard Collomb et Michel Mercier, qui avancent la nécessité d'aller vite sur ce point, afin d'entériner le projet de loi avant la tenue des élections municipales, faisant de ces dernières la réelle épreuve démocratique de la métropole de Lyon<sup>11</sup>.

À l'échelle locale, la campagne des municipales a pourtant mis en évidence la relative absence des enjeux métropolitains dans les argumentaires des différents candidats. En cela, le cas lyonnais est semblable aux autres agglomérations françaises, pour lesquelles les enjeux de structuration institutionnelle ont fait figure d'« invités discrets » (Le Saout et Vignon, 2015). En réalité, ils ont été à Lyon portés par des groupes relativement à la marge de la compétition politique, à l'exception notable du maire (PS) de Villeurbanne, 2<sup>e</sup> commune de l'agglomération, qui devient du même coup l'une des principales voix discordantes sur le projet métropole de Lyon. Au lendemain de sa réélection, il annonce même la création d'un groupe politique autonome baptisé « La métropole autrement », afin de faire valoir ses différences de vues, notamment son refus de voir à la tête de la future métropole le président de la communauté urbaine. Ce rapport de forces trouve néanmoins une issue, au moment de l'élection du président de la communauté urbaine, par une négociation entre les deux édiles sur la composition de l'exécutif communautaire, renforçant la représentation de Villeurbanne au sein de ce dernier, malgré une large percée de la droite dans l'institution. En retour, les membres du groupe La métropole autrement ont apporté leur soutien à Gérard Collomb lors de sa réélection à la présidence de la communauté urbaine. En tout état de cause, ces négociations ont *in fine* permis de contenir une parole critique sur l'organisation institutionnelle de la Métropole de Lyon. Cet événement paraît particulièrement représentatif du fonctionnement de la configuration lyonnaise, et *a fortiori* de la fonction régulatrice de la communauté urbaine, dans laquelle une logique de tractation prédomine et permet de canaliser en partie les voix discordantes.

Ces différents éléments permettent de renouveler le regard par rapport à un supposé consensus lyonnais. Il s'agit davantage de la capacité des porteurs du projet à euphémiser la controverse métropolitaine, permise par leur situation dominante au sein de la configuration territoriale lyonnaise. Ainsi perçue, la construction métropolitaine s'éloigne du discours réformateur de la bonne échelle de gouvernement, et devient un poste d'observation pertinent des dynamiques politiques qui concourent à sa réalisation.

## **CONCLUSION : LA MÉTROPOLÉ COMME DEMANDE POLITIQUE**

À première vue, la métropole de Lyon par la loi MAPTAM relève d'un alignement des agendas national et local, d'une synchronisation des demandes de territoire métropolitain de la part des décideurs politiques des deux niveaux. Dans cette optique, la métropole de Lyon serait la réponse politico-institutionnelle à la nécessité métropolitaine, telle qu'elle est présentée dans la grande quantité de travaux et rapports qui ont servi de cadre justificatif à la réforme. Ceci montrerait la capacité des réformateurs lyonnais à dépasser les

<sup>10</sup> Amendement n° 510, déposé par Ch. Favier (groupe CRC) au Sénat en 1<sup>re</sup> lecture, 25 mai 2013.

<sup>11</sup> Entretien avec M. Mercier, 29 avril 2015.

logiques de parti et de luttes d'institution qui ont cours ailleurs<sup>12</sup>, s'appuyant sur un large consensus local.

Pourtant, l'étude du processus de construction législative du projet lyonnais a davantage mis en évidence la position dominante des deux porteurs du projet au sein d'un espace de discussion qu'ils sont parvenus à maîtriser en grande partie. Le « consensus lyonnais » est donc ici plus un élément de légitimation du projet qu'une réalité, dans la mesure où les voix discordantes ont été largement neutralisées, et sans que la population locale ne soit consultée.

Sans aucun doute, la loi MAPTAM enregistre et valide une demande de territoire qualifié de métropolitain. Mais cette demande est de nature politique : elle correspond à la volonté, incarnée par deux leaders locaux, de construire une institution qui correspond à leur propre conception de ce que doit être une métropole. Ainsi, loin de se résumer à la question de la « bonne échelle de gouvernement », la construction métropolitaine donne à voir des relations de pouvoir entre des acteurs engagés dans la définition de ladite échelle. Ou, pour le dire dans les termes de Jean-Marc Offner : « Ces [...] rénovations ou restaurations des architectures institutionnelles jouent un rôle crucial pour l'action publique : elles fournissent des raisons d'agir, elles procurent des ressources aux acteurs. Elles légitiment l'intervention du décideur politique, elles permettent le travail politique » (Offner, 2006). L'observation de la réforme territoriale permet de mettre à jour ce travail, et ainsi de répondre à une question fondamentale de la science politique : « Qui gouverne » les territoires (Dahl, 2005) ?

## RÉFÉRENCES

- Dahl R., 2005, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Desage F., Guéranger D., 2011, *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, éd. du Croquant.
- Lalire T., 2013, *Quand le territoire fait la loi, mise à l'agenda et construction territoriale de la Métropole de Lyon*, mémoire de fin d'études, Université de Lyon.
- Le Saout R., Vignon S. (dir.), 2015, *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Paris, Berger Levrault.
- Négrier E., 2005, *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG.
- Offner J.-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue française de science politique*, 56(1), pp. 27-47.

## L'AUTEUR

**Christophe Parnet**

Triangle

Sciences Po Lyon

christophe.parnet@sciencespo-lyon.fr

---

<sup>12</sup> Notre travail doctoral se fonde sur une analyse comparée des cas lyonnais et marseillais. Pour ce dernier, la résistance des élus locaux au projet métropolitain est largement caractérisée par des logiques de luttes entre intérêts territoriaux.

# **Informations territoriales locales et analyse comparative des dynamiques métropolitaines**

## **Le projet Grandes métropoles**

### **AUTEUR-E-S**

Hugues PECOUT, Claude GRASLAND, Marianne GUÉROIS, Renaud LE GOIX, Malika MADELIN, Florence NUSSBAUM, Jean-François VALETTE

### **RÉSUMÉ**

Les métropoles, et plus particulièrement les villes globales, sont affectées par des dynamiques accélérées de recompositions sociales, économiques ou environnementales qui appellent la mise en place de nouveaux dispositifs d'observation, mais aussi de nouvelles techniques de visualisation et de mise en relation de données élémentaires utilisant des géométries ou temporalités différentes. Dans le cadre de l'axe Information territoriale locale du Collège international des sciences du territoire, le projet Grandes métropoles a été initié afin d'approfondir ces enjeux à partir de la comparaison internationale de terrains d'étude communs, en interaction avec les autres axes du CIST. Dans cette communication, nous présentons les premières explorations qui s'appuient sur un « échantillon d'apprentissage » composé de trois villes (Chicago, Mexico et Paris). Après avoir précisé les objectifs du projet, nous discutons du choix des périmètres d'étude et des unités d'observation pour la comparaison, puis nous présentons quelques résultats liés d'une part à l'évolution de l'occupation des sols à Paris et Chicago, d'autre part à la visualisation des structures démographiques dans les trois villes.

### **MOTS CLÉS**

Information locale, métropoles, approche comparative, interopérabilité des données

### **ABSTRACT**

Metropolitan areas and more specifically global cities are undergoing accelerated dynamics of social, economic or environmental evolutions which call for the establishment of observation facilities, new visualization techniques and new methodologies for linking basic data with different geometries or temporalities. Within the framework of the Local Territorial Information Axis (International College of Territorial Sciences), the "Major metropolises" project has been initiated in order to further explore these issues. It is based on the international comparison of a few study cases, which are likely to sustain inter-axis interactions. In this paper, we first present explorations lying on a "training sample" of 3 cities (Chicago, Mexico and Paris). Having set out the main objectives of the project, we discuss the choice of consistent perimeters and local units for comparing these cities. Then we give an insight into two thematic directions: land use evolution in Paris and Chicago on the one hand, and visualization of demographic structures in the three cities on the other.

### **KEYWORDS**

Local Information, Metropolises, Comparative approach, Data interoperability

### **INTRODUCTION**

Dans un contexte de démultiplication des données locales, l'un des objectifs de l'axe Information territoriale locale (ITL) du Collège international des sciences du territoire

(CIST) est d'animer une réflexion sur les problèmes théoriques et méthodologiques liés au croisement et à la comparaison de ces données. Le projet Grandes métropoles a été initié en partant de l'hypothèse que cette fonction transversale de l'axe pouvait être renforcée par la mise en place de terrains d'apprentissage communs ou de partages de méthodologies. Les métropoles et plus particulièrement les villes globales qui sont affectées par des dynamiques accélérées de recompositions sociales, économiques ou environnementales sont des terrains d'étude riches car elles appellent à la mise en place de nouveaux dispositifs d'observation, mais aussi de nouvelles techniques de visualisation et de mise en relation de données élémentaires utilisant des géométries ou temporalités différentes. Après avoir précisé les objectifs du projet, nous discuterons du choix des périmètres d'étude et des unités d'observation, puis nous développerons deux exemples de comparaisons appelant des conceptualisations très différentes de l'espace.

## **1. LE PROJET GRANDES MÉTROPOLIS : OBJECTIFS ET CHOIX DES PREMIERS TERRAINS**

Le projet Grandes métropoles qui vient d'être initié vise à offrir une plate-forme d'échanges entre les différents axes du CIST, autour de problèmes concrets de manipulation et de traitement des données locales et à partir de sources de données hétérogènes. L'objectif n'est pas tant de constituer une base de données qui sera mise à la disposition des autres axes que de mettre en lumière des problèmes théoriques ou méthodologiques et des solutions (*how to*), transférables d'une thématique à l'autre. Plusieurs catégories de problèmes spécifiques aux données locales peuvent en effet être identifiées, au-delà des questions d'harmonisation de nomenclatures spatiales ou thématiques hétérogènes. Ces problèmes relèvent, entre autres, du choix des échelons d'analyse pertinents pour traiter des données élémentaires de résolution très fine (Malmberg *et al.*, 2013), du croisement de données thématiques de granulométrie ou de géométries différentes, de l'articulation entre données d'enquête et données contextuelles, ou encore du traitement et de la visualisation de phénomènes dont la nature discontinue ressort fortement à l'échelon local.

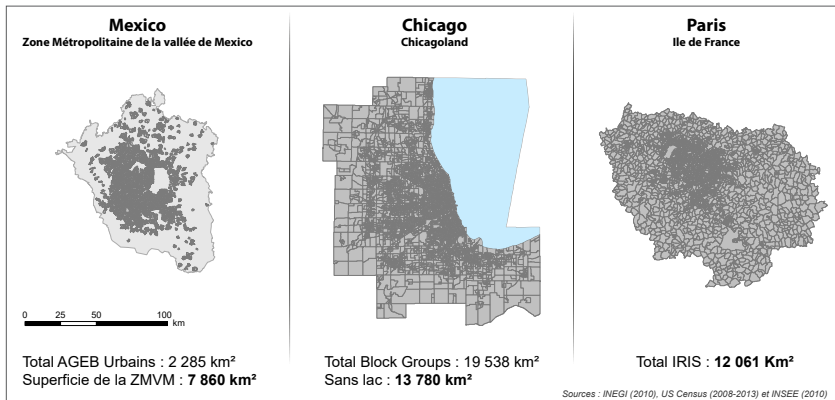
Trois métropoles ont été retenues pour amorcer le projet : Paris (Ile-de-France, 11,8 millions d'habitants, 12 000 km<sup>2</sup>), Chicago (Chicagoland, 9,3 millions d'habitants et 13 800 km<sup>2</sup> sans la surface du lac) et Mexico (Zona Metropolitana del Valle de Mexico, 20,1 millions d'habitants et 7 900 km<sup>2</sup>). Le choix de cet « échantillon d'apprentissage » s'appuie sur plusieurs critères, parmi lesquels l'intérêt de chercheurs membres du CIST pour ces terrains situés dans des contextes géographiques variés, un potentiel important de données locales (accessibles soit *via* les recensements, soit par l'intermédiaire de portails de données couvrant la zone métropolitaine), ainsi que des superficies et des masses comparables. Pour étudier et comparer ces trois métropoles, nous avons retenu initialement trois thématiques : la démographie, le marché immobilier, l'utilisation et l'occupation du sol.

## **2. QUEL PÉRIMÈTRE URBAIN ET QUELLES UNITÉS SPATIALES POUR LA COMPARAISON ?**

La préparation d'un cadre de référence pour confronter les analyses locales au sein de ces trois métropoles s'appuie sur la sélection de périmètres et de découpages statistiques comparables (figure 1) (Madelin *et al.*, 2009). Les trois emprises sélectionnées correspondent globalement au périmètre d'aires fonctionnelles définies selon l'intensité

de la polarisation de la ville centrale sur les travailleurs résidant en périphérie, même si, pour des raisons pratiques d'accès aux portails de données locales, elles ne les recourent pas toujours complètement. Ainsi l'Île-de-France n'englobe-t-elle pas l'ensemble de l'aire urbaine parisienne définie par l'INSEE en 2010. Ce choix est lié au périmètre associé aux bases de données de l'IAU Île-de-France (Institut d'aménagement et d'urbanisme). Un périmètre équivalent pour Chicago est celui de la *Chicago Metropolitan Authority for Planning* (CMAP) (Koval *et al.*, 2006) élargi à 3 comtés contigus appartenant à la *Metropolitan Statistical Area*. À Mexico, la *Zona Metropolitana del Valle de Mexico* (ZMVM) est l'entité urbaine fonctionnelle officiellement délimitée par les instituts publics (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2012). Les limites de la ZMVM sont généralement adoptées dans les études académiques sur Mexico et lors de comparaisons avec d'autres métropoles latino-américaines (Garza et Schteingart, 2010 ; Mesclier *et al.*, 2014).

Figure 1. Périmètres et unités locales sélectionnées pour la comparaison des trois métropoles  
Projection commune : Universal Transverse Mercator



En parallèle, un travail de sélection de découpages statistiques locaux et de mise en correspondance inter-urbaine des découpages élémentaires de référence a été mené. À Chicago, les mailles statistiques équivalentes à celle des *IRIS* sont les *block groups* qui contiennent généralement entre 600 et 3 000 personnes et sont des regroupements de *census blocks* (îlots urbains délimités par des rues). Dans le cas de Mexico, on retiendra trois découpages élémentaires de référence, du plus agrégé au plus fin : le *municipio* qui correspond officiellement à la division politique de base, la *localité* qui renvoie à un lieu reconnu par la loi ou la coutume (INEGI, 2012) et l'*AGEB* (*Área GeoEstadística Básica*) qui est l'unité de base du recensement mexicain, comparable au maillage des *IRIS* français ou du *block group* américain et formant des ensembles allant généralement de 1 à 50 îlots délimités par le réseau viaire ou par un trait physique (Valette, 2014).

Une des spécificités du cas de Mexico tient dans l'absence d'un quadrillage exhaustif unique des zones habitées de la métropole, notamment dans les espaces périphériques, à l'échelon fin de la comparaison. En effet, les localités et les *AGEBs* renvoient à deux sous-catégories, distinguant les territoires « urbains » (unités surfaciques) des « ruraux »



(unités ponctuelles) sur un critère de seuil démographique (figure 2). Un des enjeux de la comparabilité avec les deux autres métropoles repose donc dans la possibilité de délimiter des surfaces autour de ces « points ruraux », afin de couvrir, avec un maillage harmonisé, l'ensemble des zones où l'information territoriale – censitaire en particulier – est disponible. Cette étape est cruciale car il est indispensable de choisir des unités comparables en matière de population et/ou de surface pour assurer une comparaison valable des métropoles, même si les effets de MAUP (*Modifiable Areal Unit Problem*) n'admettent pas de solution unique (Madelin *et al.*, 2009). Nous présenterons les pistes explorées d'harmonisation du maillage local mexicain permettant de considérer l'ensemble du territoire métropolitain et de comparer raisonnablement les AGEBS de Mexico avec les *block groups* de Chicago et les *IRIS* parisiens (figure 3).

Figure 2. Quelles solutions pour créer un maillage fin couvrant toute la métropole de Mexico ?

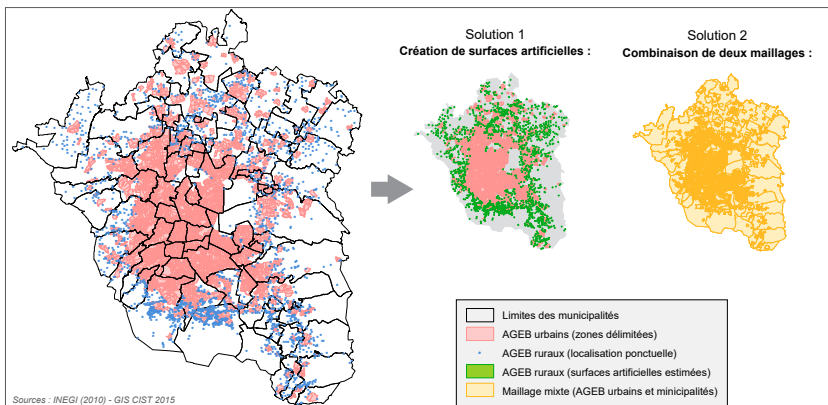
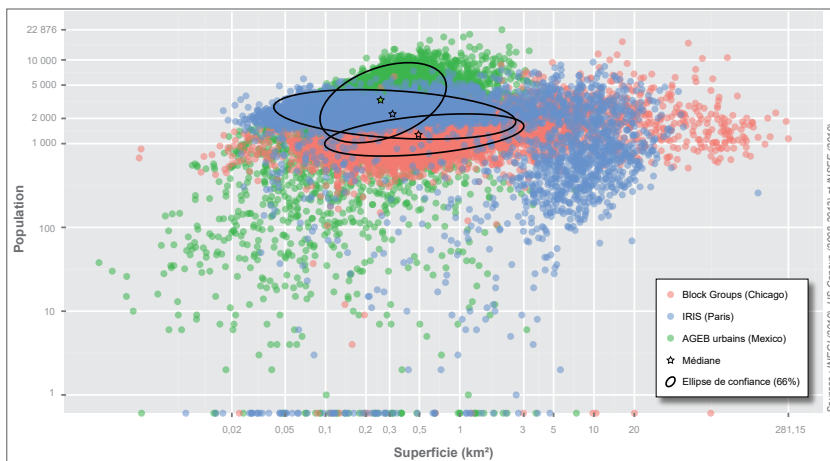


Figure 3. Comparaison des découpages statistiques élémentaires : IRIS, block groups et AGEBS urbains



### 3. DEUX EXEMPLES DE COMPARAISON

Nous proposons de développer deux exemples de comparaison qui appellent des conceptualisations très différentes de l'espace, la première étant dédiée à l'analyse des surfaces (occupation et utilisation du sol) et la seconde à l'analyse des populations (caractéristiques démographiques d'âge et de sexe).

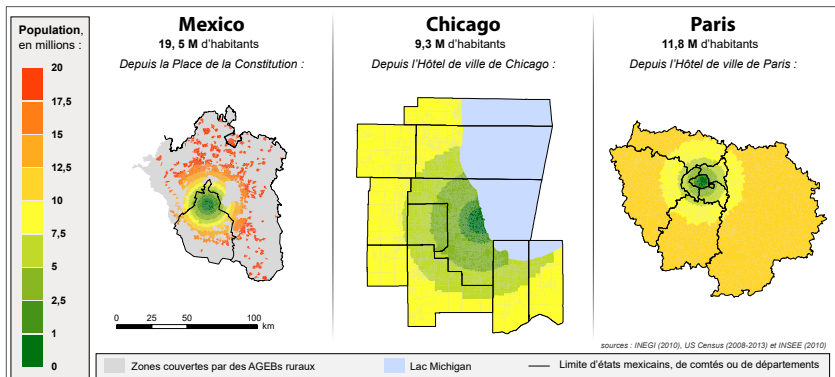
#### Comparer l'organisation spatiale des villes à l'aide de variables d'occupation et d'utilisation du sol

Une des thématiques retenue dans ce projet est celle de l'emprise urbaine, en particulier à partir de l'utilisation et de l'occupation du sol. Pour les métropoles de Paris et de Chicago, la disponibilité de bases de données géographiques, liée à un partenariat avec l'IAU îdF (pour le mode d'occupation du sol) et à un portail *open data* pour Chicago (CMAP Parcel-Based Land Use Inventory<sup>1</sup>) a permis un premier travail sur la correspondance thématique entre les postes des deux classifications, construites différemment. Nous présenterons le niveau d'agrégation choisi et les problèmes soulevés par cette comparaison.

#### Comparer l'organisation sociale des villes à l'aide d'un changement de métrique

Le second exemple aborde la question du changement de métrique pour l'analyse des populations. Les distances euclidiennes sous-jacentes aux représentations cartographiques classiques constituent une difficulté pratique mais aussi théorique pour comparer l'organisation spatiale de métropoles ayant des densités de population radicalement différentes. Si l'on s'intéresse par exemple aux variations de critères démographiques (âge médian, sexe ratio), on va repérer des auréoles ou des discontinuités situées à des distances très différentes du centre lorsqu'on analyse les cas de Chicago, Paris ou Mexico (figure 4).

Figure 4. Population cumulée en fonction de la distance euclidienne au centre

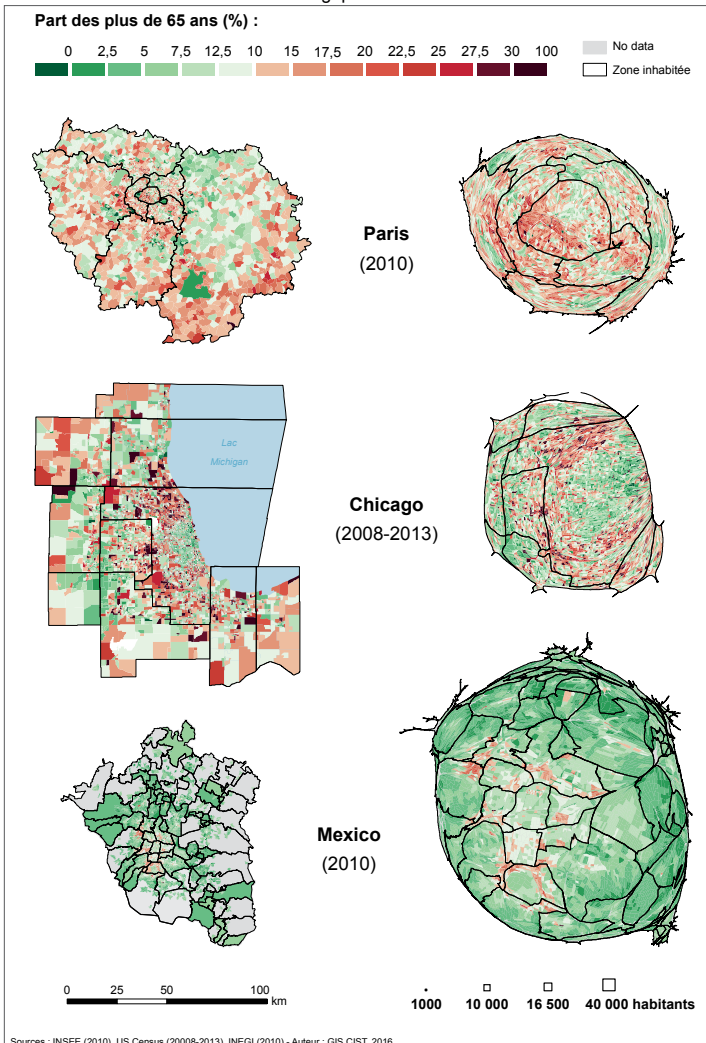


Il existe pourtant une solution conceptuelle à ce problème, dérivée des travaux de S. Stouffer (1940) qui consiste à utiliser comme distance entre deux unités sociales non pas le nombre de kilomètres (ou le temps d'accès) mais la masse sociale interposée,

1 [www.cmap.illinois.gov](http://www.cmap.illinois.gov)

c'est-à-dire le nombre d'habitants localisés entre les points de départ et d'arrivée (Grasland, 2010). Si les interactions entre deux points d'une métropole dépendent des opportunités sociales interposées, alors la représentation cartographique logique sera une anamorphose des unités élémentaires en fonction de leur nombre d'habitants (ou de toute autre mesure de masse sociale). Cette approche modifie radicalement la perception de l'espace social à la fois en termes de masse mais aussi d'éloignement (figure 5).

Figure 5. Perception différente d'une variable démographique en fonction de la proximité géométrique ou sociologique des habitants



Nous proposons d'appliquer la même méthode au cas des agglomérations de Chicago et Mexico pour comparer les divisions sociales de l'espace dans leurs zones centrales et péri-centrales, définies par exemple à l'aide du critère des cinq millions d'habitants les plus proches du centre.

## CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Les deux exemples présentés insistent plutôt l'un sur l'organisation spatiale, l'autre sur l'organisation sociale des territoires métropolitains, ce qui va les amener à privilégier des modes différents de cartographie et d'analyse spatiale des phénomènes. Un troisième exemple portant sur l'analyse des transactions immobilières permettra précisément de montrer la combinaison de ces deux dimensions puisque le prix d'un bien dépend à la fois de proximités spatiales (e.g. distance à des espaces naturels) et de proximités sociales (e.g. similarité économique ou culturelle des voisins).

Au-delà de l'ouverture vers d'autres thématiques et d'autres types de données, l'une des questions essentielles à aborder dans les mois à venir est celle du type de plate-forme web (de visualisation, d'accès aux données et aux fiches-problèmes) à mettre en place. Ce choix s'inspirera d'une revue des interfaces cartographiques interactives adaptées à ces enjeux, à partir d'un travail de recension en cours. Mais il dépendra principalement des usages de la plate-forme imaginés par les autres axes du CIST.

## RÉFÉRENCES

- Garza G., Scheingart M. (dir.), 2010, *Los grandes problemas de México. II. Desarrollo urbano y regional*, México, DF, Colegio de México.
- Grasland C., 2010, "Spatial analysis of social facts", in Bavaud F., Mager C., *Handbook of Quantitative and Theoretical Geography or Advances in Quantitative and Theoretical Geography*, UNIL-FGSE, Workshop Series n° 2, 117-174.
- Instituto Nacional de Estadísticas Geográficas e Informáticas (INEGI), 2012, *Manual de Normas para la Actualización de la Cartografía Censal*, México.
- Koval J.P., Bennett L., Bennett L.I.J., Demissie F., Garner R., Kim K. (eds.), 2006, *The New Chicago: a social and cultural analysis*, Temple Edu.
- Madelin M., Grasland C., Mathian H., Sanders L., Vincent J.-M., 2009, "Das 'MAUP': Modifiable Areal Unit-Problem oder Fortschritt?", *Informationen zur Raumentwicklung*, 10, pp. 645-660.
- Malmberg B., Andersson E. K., Bergsten Z., 2014, "Composite Geographical Context and School Choice Attitudes in Sweden: A Study Based on Individually Defined, Scalable Neighborhoods", *Annals of the Association of American Geographers*, 104(4), pp. 869-888.
- Mesclier É., Piron M., Ribardièrre A., Valette J.-F., Lortic B., 2014, « Divisions de l'espace résidentiel : une comparaison entre deux métropoles du Sud, Lima et Mexico », in Chaléard J.-L. (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 81-100.
- SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2012, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México.
- Stouffer S.A., 1940, "Intervening opportunities: a theory relating mobility and distance", *American Sociological Review*, V, pp. 845-867.
- Valette J.-F., 2014, *Mobilités et ancrages dans les quartiers populaires de la périphérie de Mexico : une approche de la maturation urbaine*, thèse de doctorat de géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

## LES AUTEUR-E-S

### **Hugues Pecout**

CIST  
CNRS  
hugues.pecout@gis-cist.fr

### **Claude Grasland**

CIST  
Géographie-cités  
Université Paris Diderot  
claude.grasland@parisgeo.  
cnrs.fr

### **Marianne Guérois**

CIST  
Géographie-cités  
Université Paris Diderot  
marianne.guerois@univ-paris-  
diderot.fr

### **Renaud Le Goix**

Géographie-cités  
Université Paris Diderot  
renaud.legoix@univ-paris-dide-  
rot.fr

### **Malika Madelin**

CIST  
PRODIG  
Université Paris Diderot  
malika.madelin@univ-paris-  
diderot.fr

### **Florence Nussbaum**

Géographie-cités  
Université Paris Diderot  
florence.nussbaum@ens-lyon.fr

### **Jean-François Valette**

PRODIG  
jfrancois.valette@gmail.com

# Politique gouvernementale brésilienne à la frontière : entre intégration et sécurité

## AUTEURS

Camilo PEREIRA CARNEIRO, Eduardo FILIPPI

## RÉSUMÉ

Les fonctions relatives aux frontières sont généralement de trois ordres: fiscalité, cadre juridique et contrôle/défense. Cependant, l'émergence des vagues de régionalisme de la fin du XX<sup>e</sup> siècle a contribué à la création de nouvelles approches. En Amérique du Sud, au cours de la décennie assurant la transition entre le XX<sup>e</sup> et le XXI<sup>e</sup> siècle, les frontières internationales ont été impactées par de nouvelles formes de coopération internationale (MERCOSUR, IIRSA-COSIPLAN, UNASUR, opération Ágata et ENAFRON). Dans certains cas, ces initiatives ont rapproché les pays frontaliers concernés ; dans d'autres elles les ont conforté dans des logiques du passé, se focalisant par exemple sur la défense. Le Brésil, dont le destin devrait s'inscrire dans un *leadership* régional, échoue parfois dans ce rôle en raison de sa politique frontalière ambiguë. Une politique qui favorise parfois l'intégration régionale et dans d'autres cas, renforce les fonctions historiques de défense et de séparation.

## MOTS CLÉS

Frontière, Brésil, Amérique du Sud, intégration

## ABSTRACT

Traditionally, borders have three functions: fiscal, legal and control/defence. With the emergence of regionalism waves in the late twentieth century, these regions have begun to confront with new approaches. In South America, in the last years of the twentieth century and the first of the twenty-first century, international borders have suffered the impact of new initiatives (MERCOSUR, IIRSA-COSIPLAN, UNASUR, Ágata operation and ENAFRON) that sometimes approach neighbouring countries and other times keep the military logic of the past. Brazil, which ought to be a regional leader, sometimes fails in this role, with its controversial policy for the border area. A policy that sometimes promotes integration and, at other times, reinforces the traditional functions of defense and separation.

## KEYWORDS

Border, Brazil, South America, Integration

## INTRODUCTION

Depuis leur existence, les frontières brésiliennes se caractérisent par leur fonction traditionnelle de contrôle et de défense du territoire. En ce sens, les détachements militaires positionnés dans les agglomérations au sein des zones frontalières illustrent cette préoccupation constante. En outre, de nombreuses villes situées au sein de cette même zone sont nées des camps militaires datant de l'époque coloniale portugaise. Cette fonction de protection attribuée à la frontière n'est pas exclusive du Brésil. Historiquement, les zones frontalières de nombreux pays du monde disposent de même fonctions et demeurent des zones isolées des régions les plus peuplées de ces même pays : une situation source de problèmes de développement.

Selon Machado (2005), dans un monde composé d'environ 195 pays, la plupart des zones frontalières sont isolées des centres nationaux de leurs États respectifs, en raison de l'absence de réseaux de transport et de communication, ou d'un poids politique et économique infime. En outre, les zones frontalières sont également isolées des pays voisins en raison de la séparation formelle des limites interétatiques.

Au Brésil, la zone frontalière représente 27 % de la surface du pays, et comprend une population d'environ 10,9 millions d'habitants (5 % de la totalité du pays). Au sein de cette région, l'instabilité principale provient de la pauvreté de la population, alors que grand nombre d'habitants y exerce une citoyenneté limitée.

Carte 1. Zone frontalière du Brésil et principales villes jumelées



Les organisations criminelles constituent un facteur qui entrave l'intégration du Brésil avec les pays voisins. Actuellement, la gestion de la zone frontalière du Brésil est encore fortement influencée par une logique militaire. La loi n° 6634 de 1979, qui a été incorporée dans la Constitution fédérale de 1988, établit la zone frontalière (au sein de laquelle l'acquisition et le contrôle des terres est interdit aux étrangers) dans un périmètre de 150 km à compter de la ligne de la limite internationale terrestre (carte 1). Aussi, bien qu'il n'existe aucune menace militaire immédiate, le Brésil continue de perpétuer une logique militaire qui limite l'exploitation économique d'une partie du pays. Une logique qui contredit l'idée d'intégration née avec les organisations de coopération créés au cours des dernières décennies en Amérique du Sud.

## 1. NOUVELLES FONCTIONS ET DIFFÉRENTS NIVEAUX D'INTERACTION

Trois fonctions principales sont traditionnellement assignées à la frontière: la fonction fiscale, la fonction juridique et la fonction de contrôle (Guichonnet et Raffestin, 1974). La fonction fiscale vise la défense du marché intérieure en appliquant des taxes sur les produits étrangers. La fonction juridique se réfère à la mise en place de lois qui régiront une société politique particulière. Enfin, la fonction de contrôle se caractérise par la surveillance des personnes et des biens qui franchissent la frontière internationale.

Selon Raffestin (1986, *in* Rückert, 2003 : 133), la frontière a l'effet d'un commutateur qui active ou désactive, interdit ou permet. En ce sens, depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, la mondialisation, à travers sa dimension politique, a redéfini la concurrence entre les États, et a également produit de nouvelles intégrations spatiales qui transcendent les frontières nationales. Ainsi, on peut affirmer que la mondialisation déconstruit de vieux territoires tout en accélérant la construction de nouveaux espaces. Dans ce jeu de recompositions, la frontière a un rôle important. Actuellement, en Amérique du Sud, de nouveaux concepts de frontières se dessinent, associant les idées traditionnelles nationalistes et militaires à de nouvelles approches. On assisterait ainsi à une sorte d'actualisation des vieilles idées de Ratzel concernant les frontières mobiles ou flottantes (Rückert, 2003).

Pour Hurrell (1995, *in* Sant'ana, 2013 : 1221), le XX<sup>e</sup> siècle a témoigné de deux vagues successives de régionalisme. La première a été communément nommée « régionalisme fermé ». Ce régionalisme s'est traduit par la création de structures de protection à travers lesquelles les pays européens, asiatiques et latino-américains ont construit des accords de coopération institutionnels dans les domaines de l'économie, de l'énergie, de la politique et de la défense. La deuxième vague a été connue sous le nom de « régionalisme ouvert » et a été caractérisée par la libéralisation du commerce au sein d'un bloc, conduisant à un stade ultérieur à la libéralisation du commerce à l'échelle mondiale. Cette seconde vague a conduit les pays à suivre la logique du libre-échange, encourageant une ouverture relative de l'économie internationale. Cette ouverture a été concrète en Amérique du Sud après l'émergence du MERCOSUR<sup>1</sup>. Les frontières du Brésil, en particulier les frontières méridionales, ont reçu de nouvelles fonctions dérivées du régionalisme ouvert. Ainsi, les anciens espaces de rétention et les frontières de séparation ont commencé à développer des caractéristiques de zones de contact et d'articulation.

À la fin du XX<sup>e</sup> siècle et au début du XXI<sup>e</sup> siècle l'émergence de blocs de pays tels que le MERCOSUR (1991), l'UNASUR<sup>2</sup> (2008) et d'autres initiatives telles que l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique (ALBA), une organisation intergouvernementale basée sur l'idée de l'intégration sociale, politique et économique des pays d'Amérique latine fondée en 2005, ont donné l'impression que l'Amérique du Sud vivrait une période de plus grande intégration et coopération. Cependant, encore aujourd'hui, certains conflits qui trouvent leur origine dans le passé persistent, même si les pays membres de ces nouvelles organisations sont partenaires commerciaux. Les conflits

1 Le MERCOSUR (Marché commun du Sud) est un accord commercial régional créé en 1991, avec la signature du Traité d'Asunción. En 2016, ses membres sont l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela.

2 Fondée en 2008, l'UNASUR (Union des nations sud-américaines) est une organisation intergouvernementale intégrant deux unions douanières présentes dans l'Amérique du Sud : le MERCOSUR et la Communauté andine (CAN).



entre l'Argentine et l'Uruguay (la guerre des usines de papier), entre le Chili et le Pérou (litige de frontière maritime), entre le Venezuela et la Guyane (contestation sur le territoire Essequibo) et entre l'Argentine et le Royaume-Uni (possession des Iles Malouines) en sont autant d'exemples. Les deux premiers cas ont été jugés par la Cour internationale de La Haye.

## **2. LE RÊVE DE L'INTÉGRATION ET L'ACCENT MIS SUR LA DÉFENSE**

Malgré les conflits récurrents entre certains pays, des initiatives d'intégration relatives aux infrastructures sont en cours en Amérique du Sud. La création du Plan d'action pour l'intégration de l'infrastructure régionale en Amérique du Sud (IIRSA) a constitué l'une des étapes les plus marquantes pour le développement des liaisons routières entre les pays sud-américains. Ce plan a été confirmé et consolidé par la première réunion des chefs d'État d'Amérique du Sud, en 2000. L'IIRSA a été préparé à la demande du gouvernement brésilien et de la Banque interaméricaine de développement, avec des contributions de la CAF (la banque de développement de l'Amérique latine) et d'autres organismes sud américains. L'IIRSA poursuit une logique de libre-échange, axée sur la connexion interocéanique, en vue de faciliter la circulation des marchandises (principalement *commodities*).

En 2009, l'IIRSA a été incorporé dans le COSIPLAN, le Conseil sud-américain de l'infrastructure et de la planification, créant par la même occasion un forum d'infrastructure technique. La COSIPLAN met en place une instance de débat politique par la consultation, la coopération ainsi que par la planification et la coordination des efforts et des projets communs relatifs aux infrastructures, des pays membres de l'UNASUR.

Le COSIPLAN se structure autour d'un plan d'action stratégique sur dix ans. Son agenda devrait provoquer l'intégration de l'infrastructure régionale, stratégique pour le développement de l'Amérique du Sud. Grâce à l'IIRSA-COSIPLAN, nombre de projets d'intégration de ponts et d'autoroutes ont été créés sur les frontières sud-américaines. Dans le nord du Brésil, des ponts internationaux ont été construits, reliant le territoire brésilien à quatre pays voisins : le pont binational Wilson Pinheiro, inauguré en 2004, reliant le Brésil et la Bolivie ; le pont international sur le Rio Acre, inauguré en 2006, entre le Brésil et le Pérou ; le pont de la rivière Takutu, inauguré en 2009, reliant le Brésil et la République Coopérative de Guyana ; et le pont sur l'Oyapock, construit en 2011, entre le Brésil et la Guyane française (encore fermé en raison de problèmes diplomatiques et de retards dans le développement des infrastructures brésiliennes). L'une des œuvres les plus importantes de l'IIRSA est l'autoroute du Pacifique, ouverte en 2010. L'autoroute relie le Nord-Ouest du Brésil (l'état d'Acre) à la côte sud du Pérou (une sortie vers le Pacifique) et a une importance stratégique puisqu'elle ouvre une nouvelle voie commerciale en direction de l'Asie et de la Chine.

Le gouvernement brésilien est le principal contributeur de l'IIRSA-COSIPLAN, grâce aux ressources débloquées par la banque publique BNDES. Mais alors que le Brésil souhaite favoriser l'intégration territoriale entre les pays sud-américains, le contrôle de ses propres frontières demeure un sujet de préoccupation nationale. La politique actuelle du gouvernement fédéral brésilien relative à sa zone frontalière se focalise en effet sur la défense et la sécurité nationale. Aussi la frontière brésilienne respecte aujourd'hui le concept lié aux fonctions traditionnelles de contrôle et de défense du territoire. Une approche

confirmée par le gouvernement Lula (2003-2010), en lançant le projet *Amazônia Protegida* (Amazonie protégée) visant à élargir de 23 à 51 le nombre de pelotons militaires assignés à la surveillance et à la protection de la frontière dans la région Nord (Lemos, 2013).

L'actuel gouvernement brésilien a continué de démontrer une préoccupation croissante sur ces sujets. En ce sens, il a favorisé la formation de trente pelotons de frontière; la structuration du système intégré de suivi (SISFRON) ; et la création du Plan stratégique des frontières (Brésil, 2011). Créé en 2011, le Plan stratégique des frontières vise à supprimer l'action des criminels à la zone frontière du Brésil avec dix pays et d'élargir la présence de l'Etat brésilien dans cette partie du pays. Ce plan intègre les actions des ministères de la Défense, des Finances et de la Justice, et celles du programme ENAFRON (Stratégie nationale pour la sécurité publique aux frontières) qui prévoit des opérations intégrées avec la participation d'organismes fédéraux et ces forces armées pour prévenir et réprimer les crimes transnationaux.

L'étendue de la frontière terrestre du Brésil a incité le gouvernement à stimuler les partenariats entre les organismes fédéraux afin d'augmenter la présence effective de l'État dans la zone frontalière du pays. L'idée d'unir les forces et de développer des partenariats a caractérisé l'opération *Ágata*, créé en 2011 : les forces armées brésiliennes tentent ainsi de combattre le crime organisé, en particulier la contrebande ainsi que le trafic de drogues et d'armes sévissant près des frontières. En 2015, *Ágata* était toujours active.

## CONCLUSION

La zone frontalière du Brésil constitue une partie du territoire brésilien régie par des lois spécifiques.

Bien que la fonction traditionnelle de défense a commencé à coexister avec de nouvelles fonctions d'intégration et de coopération au cours des deux dernières décennies (en raison d'initiatives comme le MERCOSUR, l'IIRSA-COSIPLAN et l'UNASUR), la fonction de défense assignée à la frontière brésilienne demeure un des axes majeurs de la politique du gouvernement fédéral. Actuellement, avec des initiatives comme l'opération *Ágata* et l'ENAFRON, le gouvernement Brésilien montre une politique contradictoire concernant ses frontières internationales. Le gouvernement brésilien promeut certaines coopérations internationales qui facilitent l'ouverture des frontières tout en rendant difficile la circulation des personnes et des marchandises dans le cadre de mesures ponctuelles.

En somme, la politique frontalière brésilienne n'a pas d'objectif d'intégration continentale. Au cours des dernières décennies, les pays d'Amérique du Sud ont conjugué les moments de rapprochement et d'éloignement. Le développement économique des zones frontalières a besoin d'une politique intégrant États et peuples des deux côtés de la frontière. Une politique qui requiert une certaine continuité, indépendamment de l'arrivée au pouvoir de nouvelles équipes gouvernementales.

## RÉFÉRENCES

- Brésil, 2011, *Plano Plurianual 2012-2015*, projet de loi du Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, MP.
- Guichonnet P., Raffestin C., 1974, *Géographie des frontières*, Paris, PUF.

Lemos B., 2013, *A Nova Agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera*, thèse de master, Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS, Porto Alegre, IGEO/UFRGS.

Machado L., 2005, "Estado, territorialidade, redes: Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana", in Silveira M. L., *Continente em chamas: globalização e território na América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 245-284.

Rückert A., 2003, "O estado do Rio Grande do Sul-Brasil como um território de internacionalização segmentada do espaço nacional", *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, n° 51, pp. 125-143.

Sant'anna F., 2013, "O Papel da integração fronteiriça para a integração regional na América Latina", *GeoNorte*, éd. spéciale n° 3, 7(1), pp. 1214-1230.

## LES AUTEURS

**Camilo Pereira Carneiro**

PPGEEI

UFRGS, Porto Alegre-Brésil

caedre@ig.com.br

**Eduardo Filippi**

PPGEEI

UFRGS, Porto Alegre-Brésil

edu\_292000@yahoo.com.br

# Identité(s), gouvernance villageoise et développement territorial viable en Kabylie

## AUTEURES

Cécile PERRET, Christiane GAGNON

## RÉSUMÉ

Notre recherche s'intéresse aux rapports entre territoire, capital social, développement, gouvernance et État. Le choix de la Kabylie (Algérie) se justifie par l'affirmation identitaire de sa population, par l'intensité de son capital social et par la survivance de son mode de gouvernance traditionnel. À travers l'étude de cas, les auteurs tentent de répondre aux deux questions centrales suivantes : Quels sont les liens entre identité(s) et les formes de capital social ? Y a-t-il complémentarité ou non entre l'action de l'État et celle de la gouvernance villageoise ? Pour y répondre, une enquête exploratoire sur l'identité kabyle a été menée. Les principaux résultats montrent que l'identification par le territoire est forte pour les Kabyles et que le territoire est producteur d'identité. Enfin, dans une perspective compréhensive et intégratrice, les différentes notions et résultats sont présentés sous la forme d'un schéma qui soulève la question de la place de l'identité dans le développement territorial viable.

## MOTS CLÉS

Identité, développement territorial viable, capital social, gouvernance, Kabylie

## ABSTRACT

This research deals with the relations between territory, social capital, governance and the State. The choice of Kabylia (Algeria) as a case study is justified by the survival of its villages governance system, by the intensity of social ties and the importance of the environmental social capital. Through this case study, the authors intend to answer the following two central questions: what are the links between identity(ies) and the various types of social capital? Is there complementarity or not between the action of the State and the villages governance system? To answer them, a qualitative exploratory survey on the Kabylia identity was led. The main results show that the identification by the territory is strong for the Kabyles and that the territory generates identity. Finally, in a comprehensive perspective, the various notions and the results are presented under the shape of a scheme which raises the question of the identity in the viable territorial development.

## KEYWORDS

Identity, Sustainable territorial development, Social capital, Governance, Kabylia

## INTRODUCTION

Au-delà de sa dimension matérielle et visible, le territoire est le résultat d'une construction sociale, interactive et complexe. Il est le fruit d'une histoire, d'un imaginaire, de traditions ancrées culturellement, mais également de contraintes exogènes ou endogènes. Il cristallise des configurations spatiales, plus ou moins emboîtées, donnant lieu à des modes de gouvernance singuliers et multiples. Le territoire fait système et génère une identité territoriale : il ne correspond pas forcément à des frontières administratives, mais à un espace vécu (Frémont, 1974 ; Bassand, 1982). Le territoire est fabriqué au sens où il est

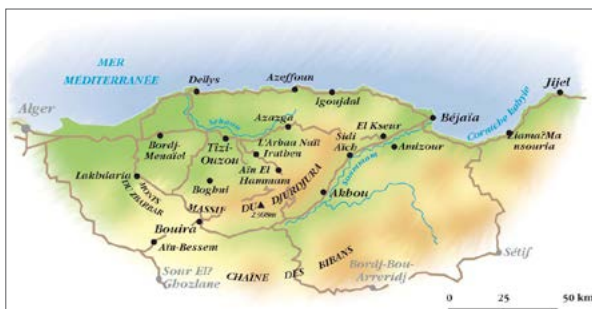
le fruit d'interactions multiples et complexes, de pratiques socioculturelles concrètes et symboliques qui sont spatialement organisées et dynamiques. Les luttes et les enjeux y engendrent une différenciation sociale. C'est ce que recouvre l'expression de « construit social » pour désigner l'appréhension du territoire.

Dans cet article, le territoire est aussi envisagé sous l'angle d'un support identitaire pour les pratiques d'acteurs et un producteur d'identité par le biais de ces mêmes pratiques. Le choix de la Kabylie comme étude de cas illustrative du propos, se justifie notamment par l'affirmation identitaire historique de la population kabyle (Algérie), par la vivacité de son capital social civil et environnemental, par la survivance de son mode de gouvernance territorial traditionnel, les comités de village (CV) et enfin de valeurs spécifiques, dont *tiwizi*<sup>1</sup> et *tirugza*<sup>2</sup>, qui sous-tendent l'organisation villageoise (Perret et Abrika, 2014). Du point de vue heuristique, la pertinence de ce choix repose sur le fait que très peu d'études empiriques nord-africaines existent sur cette question des rapports entre identité, territoire, développement, gouvernance et État.

Le territoire de la Kabylie est vécu dans le sens où il est façonné par des pratiques culturelles et des représentations individuelles et collectives, alimentées notamment par l'histoire et les mythes, et ce au fil des générations. Ses « frontières » sont plutôt linguistiques que naturelles, à l'exception du littoral (cf. carte 1).

Carte 1. Situation de la Kabylie

Source: « À son tour, la Kabylie dans l'engrenage de la guerre », Lyes Si Zoubir, octobre 1994, *Le Monde diplomatique* [[www.monde-diplomatique.fr/1994/10/SI\\_ZOUBIR/7506](http://www.monde-diplomatique.fr/1994/10/SI_ZOUBIR/7506) consulté le 21 avril 2015]



Toutefois, la langue berbère, ses variantes dont le kabyle, et sa culture ne s'arrêtent pas aux frontières nationales algériennes. De même, le mode de gouvernance villageois se perpétue encore aujourd'hui. Par exemple, il permet de mettre en œuvre des projets collectifs grâce au travail bénévole des villageois et à la caisse du village, alimentée par des cotisations, des dons, etc., assumant, dans certains cas, le rôle social de l'État.

L'identité kabyle est caractérisée « par une communauté de valeurs et de traits culturels, d'objectifs et d'enjeux sociaux, par celle d'une même langue [*tamazight* en Kabylie et

1 Signifie « travail collectif » ou « entraide » et renvoie à l'obligation de participer aux travaux d'intérêt collectif dans les villages.

2 Fait référence à la valeur sociale d'un individu, à son courage, à sa capacité à tenir sa parole, à être digne de confiance.

pour les Berbères] et d'une même histoire, souvent, mais pas de manière obligatoire, par l'appropriation d'un territoire commun » (Di Méo, 2007 : 2). En fait, il y a plusieurs identités possibles, allant de la famille au genre en passant par la nation et celle des valeurs. Toutefois, celle qui nous retenons ici est celle de l'identité territoriale, conçue comme une des composantes d'un développement territorial viable (Gagnon, 1994).

Le présent article tente de problématiser les rapports entre culture, territoire, développement, gouvernance et État. À travers l'étude de cas de la Kabylie, elle répond à deux questions centrales :

- Quels sont les liens entre identité(s) et les différentes formes de capital social ?
- Y-a-t-il complémentarité entre l'action de l'État et le mode de gouvernance villageois ?

La première partie de l'article expose le cadre théorique du développement territorial viable qui introduit la notion centrale d'identité précisée dans la seconde partie. Cette dernière documente les liens entre identité(s) et territoire, et identité(s) et capital social. Afin de concrétiser ces liens, une enquête qualitative exploratoire a été réalisée sur l'identité kabyle. Enfin, la confrontation des notions théoriques et des données empiriques ont permis d'élaborer un schéma compréhensif intégrateur dans le dernier point.

## **1. LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL VIABLE**

L'approche par la viabilité des territoires, qui suppose l'application du principe de subsidiarité, fait appel à l'intersection et à la confluence de plusieurs approches théoriques et empiriques : l'approche planificatrice qui s'inscrit dans les champs disciplinaires de l'aménagement et du développement territorial, l'approche de l'économie sociale et solidaire, l'approche écologique, et avec elle l'implantation d'un mode de production et de consommation alternatif, et l'approche humaniste, plus globale, qui fait appel aux notions de valeurs, d'équité, de justice sociale et donc l'épanouissement humain et de ses *capacités* au sens de Sen (2015).

Le développement territorial viable (DTV) (Gagnon, 1994) met l'accent sur les relations entre les composantes sociale, économique et environnementale et leur viabilité, selon des valeurs de développement humain. Cette définition du développement a été enrichie par le concept de capital social (Gagnon *et al.*, 2008 : 2), ancré dans le territoire, suite à sa reconnaissance par la communauté scientifique et les organisations internationales de développement, et celui de capital environnemental. Ce dernier se réfère au patrimoine naturel et construit des territoires. Le concept de viabilité, appliqué aux politiques et projets, associe différentes formes de capital (voir supra), tout en respectant les principes de précaution, de capacités de seuil des écosystèmes et visant l'équité générationnelle et intergénérationnelle. La viabilité des territoires repose alors sur la reconnaissance de leurs spécificités, dont leur identité, et celle de la société civile comme acteur de développement.

## **2. IDENTITÉ(S) ET TERRITOIRE : QUELS LIENS ?**

La plupart des identités ont une « composante géographique, [...] Elles s'expriment [...] souvent, par ces médiations du social et du spatial que forment les lieux, les territoires, les paysages » (Di Méo, 2007 : 1). Le concept d'identité est ci-dessous présentée sous deux formes : 1) individuelle et collective et 2) territoriale. Enfin, les liens avec le capital social dans ses différentes variantes seront exposés.

### **Identités individuelle et collective**

L'identité est partie intégrante de l'individu : « une représentation de soi-même [...], le fait d'un individu et de sa subjectivité » (Staszak, 2004 *in* Di Méo, 2007). Une multiplicité d'identités contribue à cette représentation de soi et celle des autres sur soi. Toutefois, ce qui nous intéresse ici c'est l'identité comme « phénomène social, presque toujours pluriel » ; les identités, individuelles ou collectives, se déclinant « selon un continuum : du sujet humain aux territoires [...] » (Di Méo, 2007 : 1). Celle-ci ne serait pas innée, mais construite socialement, pouvant même mener à une revendication territoriale forte.

L'identité deviendrait également l'œuvre d'acteurs sociaux compétents, dotés de réflexivité et de la capacité de produire du sens. (Giddens, 1994). C'est donc le sujet lui-même qui se construit ou se définit en multipliant ses appartenances objectives à des groupes, à des lieux, à des territoires (Di Méo, 2007).

### **De l'identité par le territoire à l'appartenance**

L'identité par le territoire cherche à mettre en évidence les données concrètes d'un espace géographique, son site, son patrimoine, les caractéristiques culturelles partagées de ses habitants (Guérin-Pace et Guermond, 2006 : 289). Elle peut aussi évoquer la contribution d'un lieu à la formation d'une identité personnelle. Cependant, le fait de partager un territoire ne suffit pas à générer une identité (Guérin-Pace et Filippova, 2008).

Pour Di Méo (2007), la multiplication des référentiels identitaires ne déracine pas un individu ou un groupe : elle inviterait au contraire à rechercher une cohérence sociale et spatiale autour de son histoire, de sa culture et de la construction de sa propre territorialité. Cette affirmation pourrait-elle expliquer pourquoi l'identité kabyle, est toujours aussi forte ? Nous faisons l'hypothèse que les différentes colonisations ont renforcé une volonté et des pratiques mettant en avant le territoire, la culture et les artefacts, permettant conséquemment à la population de gérer sa propre continuité, de conserver une cohérence à travers la succession de changements.

On peut distinguer trois éléments qui concourent à la formation d'une identité régionale : l'élément cognitif, l'élément affectif et l'élément instrumental mobilisant en vue d'une action collective. En Kabylie, il est clair que le sentiment d'une identité commune est très vivace et que les soulèvements de la population, lors du printemps berbère de 1980 par exemple, montrent que ce sentiment est suffisamment fort pour créer une mobilisation populaire.

La relation homme-lieu est une relation imaginaire et c'est par elle que l'espace vécu acquiert un sens. Si les lieux participent aux identités, en retour, les identités contribuent activement à toutes les constructions sociales d'espaces (Di Méo, 2007). Les lieux, les héros, les artefacts... participent à la représentation sociale du territoire et indirectement à l'identité régionale.

Dans la littérature, la filiation entre identité et sentiment d'appartenance est très proche. À la suite de Guérin-Pace et Filippova (2008), nous le définissons comme un processus dynamique, en tension entre attachement et distanciation. Il passerait par le processus de socialisation et l'acquisition de connaissances historiques et géographiques. S'approprier un territoire demanderait non seulement de se sentir bien dans son territoire, mais d'être

en accord avec les pratiques et les valeurs locales sous-tendues. Malgré tout, un émigré qui ne vit plus sur ce territoire peut tout de même se définir par rapport à lui et défendre les valeurs qui y sont associées. Le territoire d'origine, même géographiquement éloigné, peut faire sens pour lui.

### Identité et capital social : quels rapports ?

Deux grandes approches du capital social peuvent être distinguées : l'une en termes de valeurs et de normes (capital social cognitif) et l'autre en termes de réseaux relationnels (capital social structurel). On peut également distinguer deux formes de capital social interdépendantes : le capital social gouvernemental et le capital social civil. Cette distinction permet, à l'instar de Sirven (2000), de dresser une typologie du capital social, qui, en fin d'article, sera intégrée dans notre schéma compréhensif, et permet aussi de regrouper les données de l'enquête exploratoire et de l'étude de cas qui suivent.

### 3. L'IDENTITÉ KABYLE ET SES RAPPORTS AU DÉVELOPPEMENT VIABLE

Notre questionnaire comprend 22 questions fermées et 6 questions ouvertes concernant les caractéristiques de la Kabylie, tant du point de vue social, culturel que spatial. C'est par le réseau de collègues de l'Université de Tizi-Ouzou, connue pour son engagement dans le combat identitaire, qu'il a été diffusé au printemps 2015 auprès d'étudiants et d'associations culturelles kabyles en France et au Canada. Le nombre d'enquêtés (170) étant très réduit par rapport à la population totale, il ne peut être question ici d'une enquête statistique avec toutes les opérations quantitatives qui s'y rattachent. Pour la plupart des questions, plusieurs affirmations pouvaient être choisies, ce qui a permis de calculer une fréquence et un rang. Plus de la moitié des enquêtés (51,2 %) se définissent en tant que Kabyle de rang 1 (tableau 1).

Tableau 1. L'identité par le territoire (3 choix ordonnés possibles)

Identification à un lieu	Nb. cit. (rang 1)	Fréq.	Nb. cit. (rang 2)	Fréq.	Nb. cit. (rang 3)	Fréq.	Nb. cit. (somme)	Fréq.
Je suis kabyle	87	51,2 %	46	27,1 %	18	10,6 %	151 (2,18)	88,8 %
Je suis berbère	22	12,9 %	52	30,6 %	15	8,8 %	89 (1,08)	52,4 %
Je suis algérien(ne)	36	21,2 %	17	10,0 %	22	12,9 %	75 (0,97)	44,1 %
Je suis nord-africain(e)	12	7,1 %	20	11,8 %	27	15,9 %	59 (0,61)	34,7 %
Je suis de mon pays d'accueil (France, Canada...)	2	1,2 %	7	4,1 %	22	12,9 %	31 (0,25)	18,2 %
Je suis de mon village/ ville	2	1,2 %	8	4,7 %	10	5,9 %	20 (0,19)	11,8 %
Je suis canadien(ne)	0	0,0 %	4	2,4 %	14	8,2 %	18 (0,13)	10,6 %
Je suis français(e)	5	2,9 %	2	1,2 %	11	6,5 %	18 (0,13)	10,6 %
Autre	3	1,8 %	2	1,2 %	3	1,8 %	8 (0,09)	4,7 %
Je suis de ma tribu	1	0,6 %	1	0,6 %	1	0,6 %	3 (0,04)	1,8 %
Je suis arabe	0	0,0 %	0	0,0 %	1	0,6 %	1 (0,01)	0,6 %
<b>TOTAL OBS.</b>	<b>170</b>		<b>170</b>		<b>170</b>		<b>170</b>	

La dernière colonne présente le rapport entre le nombre de citations par modalité et la taille de l'échantillon (170). L'avant-dernière colonne présente le nombre total de citation par modalité et entre parenthèses un score d'importance est précisé par le logiciel Sphinx-IQ pour chacune des modalités.

Afin de documenter cette identité, le questionnaire visait aussi à définir les perceptions des Kabyles quant aux caractéristiques du territoire, aux symboles culturels, à



l'appartenance, au mode de gouvernance par les comités de village (CV) et finalement leurs relations aux valeurs et pratiques.

Le capital social n'est pas une variable facile à mesurer et demanderait des recherches plus approfondies qu'un simple questionnaire. La littérature montre tout de même un lien entre cette forme de capital et la gouvernance civile. C'est pourquoi, sur la base des CV, nous avons questionné l'importance de ces derniers comme signifiant identitaire et comme outil de développement local (tableau 2). La majorité des personnes interrogée pense que les CV sont un symbole de la culture kabyle et qu'ils participent au développement local, voire qu'ils sont indispensables à la survie des villages.

Tableau 2. Les comités de village (CV) selon 3 choix ordonnés

Comités de village (CV)	Nb. cit. (rang 1)	Fréq.	Nb. cit. (rang 2)	Fréq.	Nb. cit. (rang 3)	Fréq.	Nb. cit. (somme)	Fréq.
sont un symbole de la culture kabyle	52	30,6 %	47	27,7 %	20	11,8 %	119	70,0 %
doivent être préservés	13	7,7 %	32	18,8 %	60	35,3 %	105 (0,97)	61,8 %
sont indispensables à la survie des villages	40	23,5 %	30	17,7 %	20	11,8 %	90 (1,19)	52,9 %
participent au développement local	46	27,1 %	23	13,5 %	19	11,2 %	88 (1,21)	51,8 %
sont en train de disparaître	9	5,3 %	14	8,2 %	17	10,0 %	40 (0,43)	23,5 %
sont complémentaires à l'action de l'État	4	2,4 %	9	5,3 %	14	8,2 %	27 (0,26)	15,9 %
ne servent à rien	4	2,4 %	0	0,0 %	0	0,0 %	4 (0,07)	2,4 %
Sans réponse	2	1,2 %	13	7,7 %	5	2,9 %	2 (0,22)	1,2 %
<b>TOTAL OBS.</b>	<b>170</b>		<b>170</b>		<b>170</b>		<b>170</b>	

La dernière colonne présente le rapport entre le nombre de citations par modalité et la taille de l'échantillon (170). L'avant-dernière colonne présente le nombre total de citation par modalité et entre parenthèses un score d'importance est précisé par le logiciel Sphinx-IQ pour chacune des modalités.

*Tirugza* et *tiwizi* sont également encore considérées comme des valeurs ou pratiques très importantes (pour respectivement 65,3 % et 58,2 % des personnes interrogées).

Enfin, pour répondre aux questions posées en introduction et comprendre l'ensemble des liens établis, nous avons tenté de les représenter schématiquement avec la notion intégratrice du développement territorial viable appliquée à la Kabylie (figure 1).

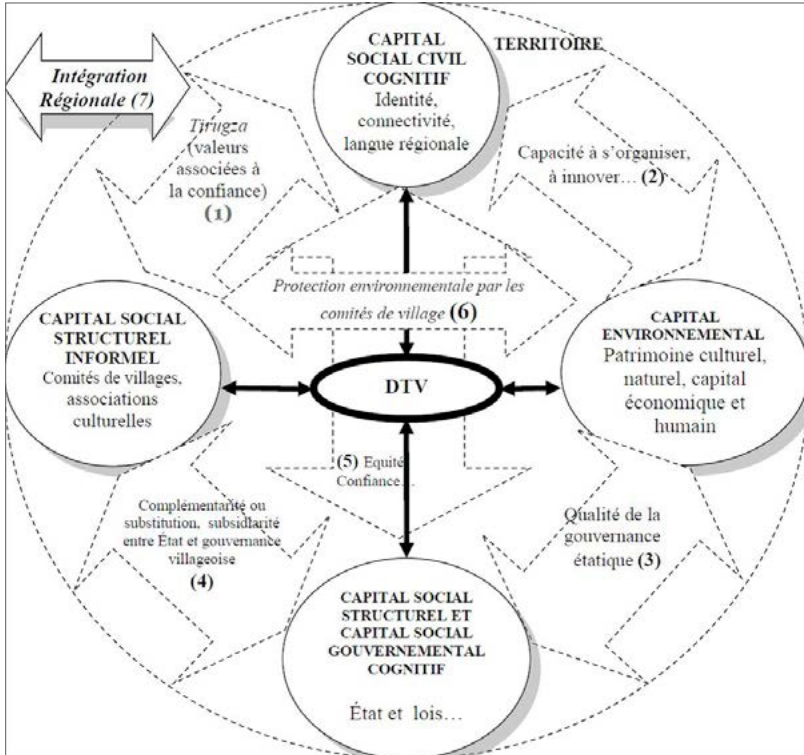
Sept types de lien seront ainsi représentés, illustrés et discutés dans la communication.

## CONCLUSION

Pour revenir aux questions posées, les liens du schéma compréhensif permettent de mettre en évidence les relations entre l'identité (capital social civil cognitif) et les autres formes de capital social qui concourent au développement territorial. Ce développement territorial peut être qualifié de viable si le respect de l'identité par l'État central s'accompagne de l'application du principe de subsidiarité, la communauté villageoise devenant l'instance appropriée pour rendre cohérente une viabilité tant sociale qu'environnementale ou économique. La gouvernance villageoise peut, en Kabylie, se substituer dans certains cas à l'action de l'État. Ou encore, l'action du village peut être complémentaire à l'action de l'État.

Les Kabyles sont attachés à leur territoire qu'ils considèrent comme spécifique de par ses pratiques et ses valeurs. Les CV sont considérés comme un symbole de la culture kabyle bien qu'aujourd'hui leur existence soit plus ou moins menacée par l'amélioration du système redistributif de la richesse qui les rend « moins indispensables » que par le passé. Cependant, nous croyons que la préservation du système traditionnel de gouvernance villageoise, lieu de capital social, pourrait représenter un bon amortisseur des crises économiques et favoriser le maintien et la pérennité d'une culture singulière, partie intégrante de la socio-diversité culturelle nationale, voire planétaire.

Figure 1 - Le développement territorial viable en Kabylie : schéma compréhensif



## RÉFÉRENCES

- Bassand M., 1982, *Maldéveloppement régional et identité : pour un développement endogène*, Lausanne, PPUR.
- Di Méo G., 2007, « Identités et territoires : des rapports accentués en milieu urbain ? », *Métropoles*, 1/2007 [[metropoles.revues.org/80](http://metropoles.revues.org/80) consulté le 28/01/2016].
- Frémont A., 1974, « Recherches sur l'espace vécu », *L'Espace géographique*, 3(3), pp. 231-238.
- Gagnon C., 1994, « Développement local viable : approches, stratégies et défis pour les communautés », *Coopératives et développement*, 26(2), pp. 61-82.

- Gagnon C., Simard J-C., Tellier L-N, Gagnon S., 2008, « Développement territorial viable, capital social et capital environnemental : quels liens ? », *VertigO*, 8(2) [[vertigo.revues.org/4983](http://vertigo.revues.org/4983) consulté le 28/01/2016].
- Guérin-Pace F., Guermond Y., 2006, « Identité et rapport au territoire », *L'Espace géographique*, pp. 289-290.
- Guérin-Pace F., Filippova E., 2008, *Ces lieux qui nous habitent. Identités des territoires, territoires des identités*, Paris—La Tour d'Aigues, INED—éd. de l'Aube.
- Perret C., Abrika A., 2014, « Les systèmes de gouvernance traditionnels en Kabylie à la lumière du concept de capital social », *Mondes en développement*, 2014/2, 42(166), pp. 131-144.
- Sen A., 2015, *Identité et violence*, Paris, Odile Jacob.
- Sirven N., 2000, *Capital social et développement : quelques éléments d'analyse*, Document de travail n° 57, Bordeaux, Centre d'économie du développement.

## LES AUTEURES

### **Cécile Perret**

IREGE  
Université de Savoie Mont-Blanc  
cecile.perret@univ-smb.fr

### **Christiane Gagnon**

Université du Québec à  
Chicoutimi  
christiane.gagnon@uqac.ca

# **Acteurs et mesures préventives à différentes échelles territoriales pour la création d'indices de dangerosité sur le risque caniculaire**

## **Du plan national canicule à un indice de dangerosité à échelle fine**

### **AUTEUR-E-S**

Laura PINSON, Anne RUAS, Valéry MASSON, Katia CHANCIBAULT

### **RÉSUMÉ**

La question territoriale est au cœur des réformes sanitaires. En France, si l'on se concentre sur le risque caniculaire, on constate qu'il existe une multitude d'acteurs en inter-relation. En effet, ce risque sur la santé est complexe à appréhender et à représenter notamment parce qu'il pose et posera des questions sanitaires essentielles, et du fait du vieillissement de la population et du changement climatique. Cet article met en évidence les différents acteurs et plans présents ainsi que les différentes échelles territoriales, afin de déterminer et mieux communiquer sur les risques sanitaires causés par la canicule. Pour cela, un indice de dangerosité a été élaboré, en fonction de la durée du phénomène, de son intensité, du seuil et du profil type. Des mesures réalisées en milieu urbain et en période caniculaire permettent d'affiner l'indice.

### **MOTS CLÉS**

Santé, acteurs, indice de dangerosité, risques

### **ABSTRACT**

The territorial question constitutes the core of sanitary reforms. In France, if we concentrate on the heat-wave risk, we notice a multitude of actors in interrelation. Indeed, this risk on health is complex to comprehend and to represent in particular since it raises and will raise essential sanitary questions, and also because of the ageing of the population. This article highlights the different actors and active plans and the various possible territorial scales to determine and better communicate on sanitary risks caused by heat waves. This has been done through an index of "hazardousness", developed on the basis of a few parameters such as the phenomenon duration, its intensity, the threshold and the typical profile. The index has then been sharpened thanks to measurements in urban area during a heat wave.

### **KEYWORDS**

Health, Actors, Hazardousness index, Risks

### **INTRODUCTION**

Actuellement, d'après les Nations unies, environ 50 % de la population mondiale vit en ville et cette proportion pourrait atteindre 60 % en 2030. En Europe, cette proportion est de 73 %, et en France de 77 %. Au cours des dernières décennies, la croissance de la population urbaine a rendu les villes particulièrement vulnérables aux événements climatiques extrêmes. Pour les extrêmes chauds (à l'exemple des canicules), le microclimat des villes viendra s'additionner à ces événements et les amplifiera davantage. La canicule de 2003 qu'a connue la France, avec la faiblesse des écarts entre les températures

diurnes et nocturnes, l'intensité et l'étendue géographique et la durée de ce phénomène extrême, constitue un problème de santé publique. En effet, touchant un enjeu pourtant particulièrement sensible, autant pour les individus que pour les autorités publiques – la santé –, les fortes chaleurs n'ont pas été perçues immédiatement par les pouvoirs publics comme pouvant être si dangereuses pour la population. Ce sont les médias qui ont donné l'alerte avant même les autorités.

Depuis plusieurs années, l'Institut de veille sanitaire (InVS) se mobilise pour acquérir une meilleure connaissance des risques liés aux vagues de chaleur à travers la surveillance et l'étude des facteurs à risques mais aussi d'identifier les populations vulnérables à des fins de préventions (le plan national canicule, PNC), d'alerte et d'aide à la décision.

Depuis la vague de chaleur de 2003, la population est aujourd'hui mieux sensibilisée et préparée. En effet, la surmortalité pendant la canicule de juillet 2006 a été inférieure à celle attendue d'après un modèle mortalité-température (Fouillet *et al.*, 2006), ce qui semble également être le cas pour la canicule de 2015.

Les canicules et l'évolution des facteurs de risques climatiques, démographiques et sociaux pourraient aggraver les conséquences sanitaires dues à la chaleur (Laaidi *et al.*, 2015). Ces éléments conduisent à s'interroger sur les dispositions et plans mis en place aux différentes échelles territoriales et gouvernementales.

## **1. ACTEURS, SANTÉ ET PLANS DE PRÉVENTION À DIFFÉRENTS NIVEAUX D'ÉCHELLES POUR LE RISQUE CANICULAIRE**

De par l'ampleur et les conséquences de la canicule de 2003, cet événement météorologique est devenu un événement politique par la crise sanitaire brutale qu'a connue la France. Cette crise a permis de montrer la faible coordination des intervenants publics, le manque de réactivité et le manque d'informations centralisées. Cette crise a été gérée par les professionnels et les organisations non gouvernementales. Ainsi, après cette crise sans précédent, des actions et des outils ont été mis en place. Les acteurs territoriaux agissent maintenant pour une meilleure information, prévention et adaptation sur le risque caniculaire.

Après la canicule de l'été 2003 en France, l'InVS, en collaboration avec Météo-France, a mis au point un système d'alerte « canicule et santé ». Ce système se base sur une analyse rétrospective des données sanitaires et météorologiques dans 14 villes pilotes (Pascal *et al.*, 2006).

Cette étude a permis de retenir un indicateur mixte représenté par la moyenne sur trois jours des températures minimales et maximales. Le système est fondé sur la surveillance d'un indicateur bio-météorologique (IBM). Pour Paris, par exemple, le seuil IBM est de 21°C de nuit et de 31°C de jour. Ce seuil sert de base au déclenchement d'une alerte dans le cadre du PNC.

Le PNC<sup>1</sup> a été mis en place en 2004. Il permet de prévenir des impacts sanitaires majeurs lors d'épisodes de très fortes chaleurs. Ce plan se décline au niveau départemental et prévoit des mesures d'information, de prévention et de gestion de crise.

---

1 [www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/Instruction\\_et\\_plan\\_canicule\\_2015.pdf](http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/Instruction_et_plan_canicule_2015.pdf)

L'InVS, dans le cadre d'un réseau de surveillance et d'alerte, suit au niveau local et national les indicateurs sanitaires (décès, hospitalisation, etc.). Les agences régionales de santé (ARS), transmettent à la direction générale de la santé (DGS), les informations relatives à l'état de l'offre de soins dans les établissements de santé. Le PNC est décliné dans les départements sous la forme d'un plan de gestion d'une canicule départemental (PGCD) articulé avec le dispositif départemental d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC). Le PGCD, sur Paris, a en partie pour objectif de définir les mesures locales de lutte contre un épisode de canicule, de donner aux autorités publiques, de l'échelon national à l'échelon communal, des outils de prévention. Il est construit en quatre niveaux progressifs (figure 1).

Figure 1. Carte de vigilance météorologique caniculaire (période du 1<sup>er</sup> au 2 juillet 2015) © Météo-France



- *Le niveau de veille saisonnière* comporte la mise en œuvre d'un dispositif d'information préventive. Il est déclenché automatiquement du 1<sup>er</sup> juin au 31 août.
- *Le niveau d'avertissement chaleur* (carte vigilance jaune) correspond à un pic de chaleur limité à 2 jours ou à des IBM proches des seuils. Le préfet du département est informé par l'ARS des dispositions prises.
- *Le niveau de mise en garde et actions* (Miga) est corrélé à la vigilance orange canicule de Météo-France. Le comité interministériel de gestion des crises (COGIC) centralise les informations et diffuse les instructions dans les départements concernés. Ce niveau 3 est déclenché, maintenu ou levé (figures 2 et 3) par les préfets des départements visés avec l'appui de l'ARS et sur l'expertise locale de Météo-France.
- *Le niveau de mobilisation maximale* (carte de vigilance rouge) est déclenché au niveau national par le premier ministre. Il peut « confier la conduite opérationnelle de la crise à un ministre qu'il désigne en fonction de la nature des événements, du type de crise ou de l'orientation politique qu'il entend donner à son action »<sup>2</sup>.

On voit donc que l'information est une composante essentielle de la politique territoriale qui impacte aussi sur les autres politiques publiques. Ainsi, il nous faut une meilleure caractérisation locale du risque de canicule et une meilleure évaluation de la prévision au niveau spatial. Pour les politiques publiques, cette étude permet de mieux identifier les

2 Circulaire du 2 janvier 2012 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion de crises majeures.

zones de grande fragilité, sur lesquelles des actions de communication ciblées pourront être menées soit *via* la télévision, soit *via* les services des collectivités locales pour une intervention directe.

Figure 2. Schéma de déclenchement de l'alerte canicule



Figure 3. Schéma de maintien ou levée de l'alerte canicule



## 2. PASSER D'UNE ÉCHELLE DÉPARTEMENTALE À UNE ÉCHELLE PLUS FINE PAR LA CRÉATION D'UN INDICE DE DANGÉROSITÉ

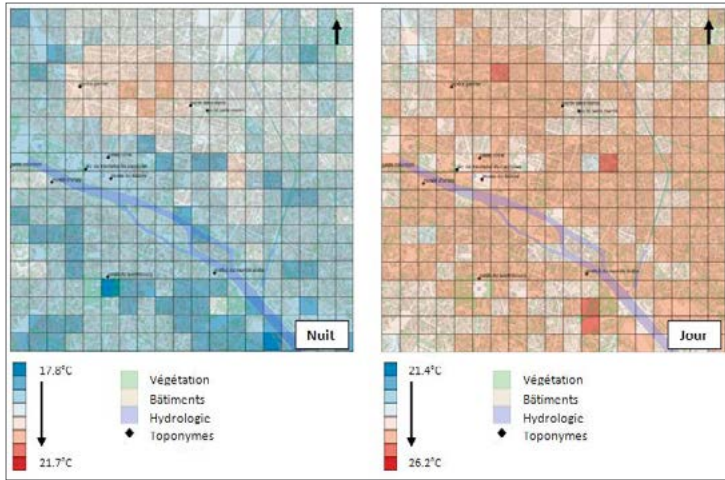
Actuellement, la chaleur est davantage considérée par rapport à l'inconfort qu'elle peut procurer que ses impacts sanitaires. Les décideurs ont besoin d'informations pour cibler les zones de dangerosité dans le but de mettre en place une prévention concrète et personnalisée en fonction du territoire impacté, afin de mieux communiquer. Bien que les risques liés à la chaleur aient été relativement bien documentés, la dangerosité de la canicule reste encore à étudier.

Il est donc important d'améliorer la description des impacts sanitaires dus au risque caniculaire à une échelle plus fine. Un des objectifs du projet RepExtrem<sup>3</sup> est d'identifier les

3 Le projet de recherche RepExtrem est financé par le programme Risque décision territoire du MEDDE et coordonné par A. Ruas [\[www.lisis.ifsttar.fr/projets/repextrem\]](http://www.lisis.ifsttar.fr/projets/repextrem).

zones à risque, c'est-à-dire des zones de dangerosité (*hot spot*) à l'échelle du quartier et non plus à l'échelle de la ville, voire du département. En effet, le risque peut être théoriquement représenté par des indicateurs et éventuellement cartographié pour identifier des territoires plus vulnérables, à condition de travailler à une échelle géographique fine (Hinkel, 2011).

Figure 4. Cartographie des données environnementales et météorologiques (températures nuit et de jour, à 2 mètres du sol, le 5 juillet 2010, simulées par TEB) sur une période de 7 heures sur la zone de Paris (maille 250x250m)



### Calcul d'indices de dangerosité

Pour assurer un suivi du risque caniculaire et pouvoir calculer l'indice de dangerosité sur une zone fine, notre projet s'appuie sur des données météorologiques et topographiques (avec des géométries en 2D et 3D). Les données météorologiques, issues des sorties du modèle TEB (*Town Energy Balance*, cf. Masson, 2000), décrivent la température de la rue et son humidité à 2 mètres du sol, ainsi que la température interne des bâtiments, toutes les heures. À partir des données de ce modèle, nous calculons la moyenne, le minimum et le maximum des températures pour chaque paramètre sur une maille fine (250x250m), sur des périodes prédéfinies de 7 heures, afin de mieux percevoir le risque. Ces données sont mises à jour toutes les 12 heures afin d'étudier l'évolution de chaque maille et l'étendue de la canicule pendant sa durée. En effet, il est important de prendre en compte la durée pour établir la notion de canicule. Les heures entre les périodes diurnes et nocturnes ne sont pas prises en compte puisqu'il s'agit d'heures de transition. Les agrégats, dans notre méthode, sont particulièrement importants pour deux raisons : il faut distinguer les températures de nuit et de jour et, par ailleurs, intégrer la notion de durée du phénomène. Ainsi, pour bâtir des indicateurs de dangerosité, on se base sur la durée et l'intensité du phénomène. L'analyse de la durée du phénomène permet de déduire les hot spot. Les risques sanitaires augmentant avec la durée, il est indispensable de la prendre en compte, pour des paliers de températures nuit et jour.



Pour définir les indices de dangerosité, en fonction de la vulnérabilité des personnes, des facteurs de vulnérabilités (données socio-démographiques et sanitaires) (Arizona department of Health Service, 2012<sup>4</sup> ; Aubrecht *et al.*, 2014 ; Laaidi *et al.*, 2015) sont mis en relation avec les données météorologiques et environnementales (durée, intensité, accumulation) afin de calculer le risque pour différents profils.

**La dangerosité est ainsi calculée en fonction de la vulnérabilité, de l'intensité et de la durée du phénomène**

Afin de pouvoir définir « les zones » de dangerosité et ainsi mieux les cibler, une agrégation spatiale (par zone) est nécessaire. La première étape est de cartographier seulement les données environnementales et météorologiques afin d'avoir une première carte de référence (figure 4). Celle-ci est, par la suite, complétée par les variables socio-démographiques et permet ainsi de visualiser la façon dont ces données peuvent impacter et réagencer les zones dites dangereuses.

Si les indices sont précis, il faut alors les catégoriser soit *a priori* (on regroupe par exemple les valeurs entre 0 et 1, les valeurs entre 1 et 2, etc.), soit par classification contrainte par les proximités. Cette catégorisation va permettre une agrégation spatiale en fonction de l'indice et créer ainsi les zones dites dangereuses.

**Encore plus de précision**

Cet indice permettra notamment d'affiner les mesures d'adaptation. Celles-ci se feront à deux niveaux : au niveau de la personne (mieux communiquer le risque aux personnes vulnérables : aller dans un espace frais, s'entraider, etc.) et au niveau de la ville afin d'atténuer le phénomène de l'ICU<sup>5</sup> avec des mesures de rafraîchissement (augmenter la superficie des espaces verts, etc.) ou bien même thermique (isolation, etc.). Ceci est d'autant plus important que l'isolation thermique faite pour réduire la facture énergétique l'hiver, et limitant ainsi les échanges avec l'extérieur, risque d'accroître la température intérieure en période estivale, puisque l'isolation empêche aussi l'air chaud de ressortir.

La plupart des facteurs de vulnérabilité sont identifiés, connus et pris en compte dans les différents plans de prévention visant des populations cibles. Cependant, la donnée environnementale et la donnée météorologique sont toutes aussi importantes dans la prise en compte du risque caniculaire. Le nombre de jours consécutifs d'exposition à la chaleur accroît l'épuisement et donc le risque de mortalité. Cette exposition est difficilement quantifiable en l'absence de données météorologiques locales. Ainsi, des mesures terrains ont été réalisées pour évaluer des plages de valeurs possibles lors de période caniculaire. Le système d'alerte, présenté en première partie, repose sur des températures enregistrées dans des stations météorologiques situées dans des parcs ou des aéroports, à l'écart des zones bâties. Pourtant, les personnes sont directement exposées aux conditions thermiques. Il est donc important de coupler, d'améliorer et de préciser

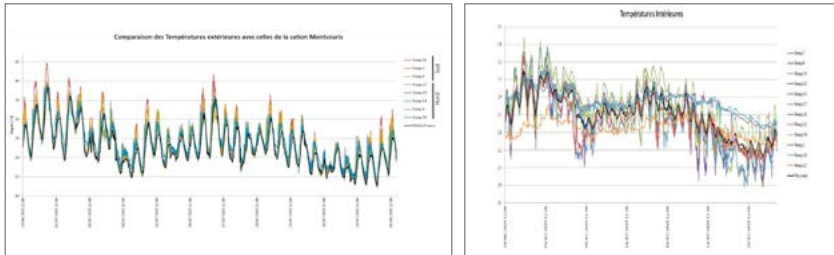
---

4 Arizona Department of Health Services, 2012, Index of populations vulnerable to extreme heat events in Arizona, Arizona department of health services [[www.azdhs.gov/phs/oeh/heat/documents/maps/index-heat-vulnerable-populations.pdf](http://www.azdhs.gov/phs/oeh/heat/documents/maps/index-heat-vulnerable-populations.pdf) consulté le 06/08/2015].

5 L'îlot de chaleur urbain (ICU) est un phénomène climatique induit par les zones urbaines c'est-à-dire que la température de l'air d'une ville est plus élevée que la température qu'aurait cet air sans les constructions urbaines. Il se mesure à partir de l'écart de température de l'air de la ville, près du sol, et l'air de la région rurale (Oke, 1987).

les données à une échelle plus fine. Si on regarde les températures mesurées par des capteurs au centre de Paris, entre le 29 juin et le 1<sup>er</sup> août 2015, dans différentes rues canyons, par rapport à la station de Météo-France Montsouris, on remarque une différence de plus de 5°C en journée. Ces mesures ont été effectuées à l'extérieur mais aussi à l'intérieur des bâtiments. Elles nous permettent de faire des hypothèses et de créer des règles pour améliorer nos calculs de dangerosité (figure 5).

Figure 5. Valeurs mesurées à l'intérieur et à l'extérieur de bâtiments (face nord et sud) dans le centre de Paris entre le 29 juin et le 1<sup>er</sup> août 2015



L'analyse des données montre que la double exposition, l'isolation, l'étage, mais aussi la configuration de l'appartement sont des facteurs modifiant les températures intérieures et pouvant donner des situations atypiques, voire des configurations extrêmes. De plus, on constate bien les écarts de températures d'un bâtiment à un autre (quelques mètres de différence) et les variations entre étages. Cela nous permet de voir, aussi, que la ventilation joue un rôle (Jentsch *et al.*, 2008). Ainsi, à échelle encore plus fine, la vulnérabilité est différente en fonction de la personne vivant dans ces appartements. Les écarts intérieur/extérieur restent encore à analyser.

## CONCLUSION

Les contraintes thermiques imposées par ces événements extrêmes ont des effets néfastes sur la santé de la population et sur le taux de mortalité, allant de l'inconfort au coup de chaleur parfois mortel. L'État et les différentes organisations de santé ont mis en place différents plans à l'exemple du PNC, visant à prévenir et lutter contre les conséquences sanitaires d'une vague de chaleur. La canicule permet donc de mettre en relief les dimensions politiques dans questions de santé mais aussi dans leurs dimensions sociales. L'objectif de cet article est de montrer la nécessité d'un indice de dangerosité à échelle fine puisque chaque région, département et/ou ville ont des caractéristiques géographiques et météorologiques différentes. Il est donc tout aussi important d'étudier les profils (par la vulnérabilité) que les données météorologiques et géographiques à différentes échelles.

## RÉFÉRENCES

Aubrecht C., Steinnocher K., Köstl M., Züger J., Loibl W., 2014, "Long-term spatio-temporal social vulnerability variation considering health-related climate change parameters particularly affecting elderly", *Natural Hazards*, 68, pp. 1371-1384.

Fouillet A., Rey G., Wagner V., Laaidi K., Empereur-Bissonnet P., Le Tertre A., Frayssinat P., Bessemoulin P., Laurent F., De Crouy-Chanel P., Jouglia E., Hémon D., 2008, "Has the impact of heat waves on mortality changed in France since the European heat wave of summer 2003? A study of the 2006 heat wave", *International Journal of Epidemiology*, 37(2), pp. 309-17.

Hinkel J., 2011, "Indicators of vulnerability and adaptive capacity: Towards a clarification of the science-policy interface", *Global Environmental Change*, 21(1), pp.198-208.

Jentsch M.F., Bahaj A.S., James P.A.B., 2008, "Climate change future proofing of buildings – Generation and assessment of building simulation weather files", *Energy and Buildings*, 40(12), pp. 2148-2168.

Laaidi K., Ung A., Pascal M., Beaudou P., 2015, « Vulnérabilité à la chaleur : actualisation des connaissances sur les facteurs de risque », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, n° 5.

Masson V., 2000, "A physically-based scheme for the urban energy budget in atmospheric models", *Boundary Layer Meteorology*, n° 94, pp. 357-397.

Oke T.R., 1987 [1970], *Boundary layer climates*, London-New York, Methun.

Pascal M., Laaidi K., Berat B., Strauss B., Ledrans M., Empereur Bissonnet P., 2006, *Système d'alerte canicule et santé 2006 (Sacs 2006)*, rapport opérationnel, Saint-Maurice, INVS.

## LES AUTEUR-E-S

### Laura Pinson

IFSTTAR  
Laboratoire LISIS  
laura.pinson@ifsttar.fr

### Anne Ruas

IFSTTAR  
Laboratoire LISIS  
anne.ruas@ifsttar.fr

### Valéry Masson

CNRM-GAME  
Météorologie à moyenne échelle  
valery.masson@meteo.fr

### Katia Chancibault

IFSTTAR  
Laboratoire EE  
katia.chancibault@ifsttar.fr

# La simulation multi-agents, un outil de prévention des risques

## AUTEURE

Odile PLATTARD

## RÉSUMÉ

Cette communication mettra en avant l'utilisation des simulations multi-agents comme outils dans la prévention des risques sur les territoires littoraux. À travers les notions de vulnérabilité et de culture du risque, deux contextes de prévention des risques seront abordés, tous les deux pour leurs risques littoraux, tsunamis et submersions marines : la France et le Japon. Il est question ici de deux pays qui diffèrent en termes d'organisation décisionnelle politique pour les mesures de prévention des risques notamment, ainsi que dans leur niveau d'action de préparation de la population et de culture du risque. Cette mise en relation permettra de faire ressortir la pertinence des actions en fonction du territoire concerné par un aléa fort. Il sera abordé la question des simulations multi-agents à travers leur potentiel d'aide à la décision des autorités locales et de sensibilisation d'une population. À partir des scénarios qui peuvent être envisagés, mettant à jour une vulnérabilité ou des dysfonctionnements, cette méthode permettra de recentrer son action sur les questions émanant des territoires à risques.

## MOTS CLÉS

Simulation multi-agents, culture du risque, tsunami, territoires littoraux, population, vulnérabilité

## ABSTRACT

This communication will concern the use of agents-based simulations as a tool in the prevention of disaster risks for coastal territories. Through the definition of vulnerability and risk culture, we will focus on two contexts of disaster prevention: France and Japan, both for their coastal hazards, tsunamis and coastal waves. However, these countries are different in terms of prevention risks policies, especially in actions, population preparedness and risk knowledge. These interactions will provide some views of actions relevance on these territories. Agents-based system will be approached through these simulations could provide for risks policies decisions and population information. According to scenarios that could reveal some vulnerability and dysfunctions, this method will focus on actions towards the main issues of risks territories.

## KEYWORDS

Agent-based simulation, Culture of risk prevention, Tsunami, Coastal territories, Population, Vulnerability

## INTRODUCTION

Les littoraux sont des territoires à risque en raison de la présence d'aléas comme les tsunamis ou les submersions marines, mais aussi des enjeux d'infrastructures et de population. L'aléa de submersion marine est présent sur de nombreux littoraux français. Il s'agit d'un événement récurrent durant la période hivernale, qui tend à s'intensifier avec le changement climatique. Quant au risque tsunami, il est reconnu grâce à des aléas

déclencheurs, comme les séismes, le volcanisme et les glissements de terrain, et par la présence de nombreux enjeux sur le littoral. Ces enjeux se sont multipliés au fur et à mesure d'une extension urbaine pas toujours maîtrisée du littoral.

En France, en raison de l'absence d'une culture du risque, ces aléas sont encore assez méconnus bien que présents dans les mémoires, avec notamment le tsunami du 11 mars 2011 au Japon ou la submersion marine suite à la tempête Xynthia sur la côte atlantique française le 27 février 2010.

La méthode par la simulation multi-agents permet, sur un territoire donné, de créer différents scénarios d'événements. Par l'intégration de données SIG et de modèles numériques de terrain, en envisageant l'aléa à partir des informations sur les événements passés, et en tenant compte de l'apport de données sur la population à partir de relevés et de questionnaires de terrain, plusieurs types d'évacuation (de jour, de nuit, liée à l'ampleur de l'événement...) peuvent être recréés afin de mettre en avant l'impact de l'événement sur le territoire étudié et ainsi, à partir de ce constat, les dysfonctionnements territoriaux et agir sur la vulnérabilité.

Cette communication aura pour objectif de développer la question de l'utilisation de la simulation multi-agents comme outil, à la fois pour la sensibilisation des élus et/ou de la population, et pour la mise en place de mesures de prévention et de réduction de la vulnérabilité d'un territoire face à un aléa.

Dans un premier temps, cette communication reviendra sur les principes généraux de la culture du risque sur un territoire vulnérable. Dans un second temps, elle abordera la question de la simulation multi-agents comme un outil de communication, de prévention et d'aménagement qui prenne en compte le risque de tsunami et de submersion.

## **1. TERRITOIRE À RISQUE ET CULTURE DU RISQUE**

La notion de culture du risque est fonction de l'événement et de son territoire. Elle comprend non seulement le territoire comme entité, avec ses enjeux urbain et de population, mais aussi avec un pouvoir politique décisionnel pour l'aménagement et la prévention des risques.

### **Culture du risque**

La culture peut être définie comme l'ensemble des connaissances, des savoir-faire, des traditions propres à un groupe humain, une société sur un territoire donné (MEDDE/DGPR, 2013). En termes de risque, elle renvoie plus particulièrement à l'expérience, à l'observation et à la mémoire des aléas passés. Elle se transmet socialement, de génération en génération, et conditionne une grande partie des comportements individuels et collectifs. L'exode rural du siècle dernier a peu à peu amené la population à une perte de la proximité et de la connaissance de son environnement, et donc de la culture du risque majeur.

On sait aujourd'hui que la conservation et la transmission de la mémoire au niveau territorial font défaut. L'éducation et l'acquisition de connaissances sont garantes du développement d'une réelle culture du risque, synonyme de prise de conscience et d'appropriation de réflexes préventifs au niveau de chaque individu (Rufat, 2015). Ce phénomène est

indispensable à l'émergence de la culture du risque. La possibilité est alors laissée au citoyen d'être acteur de sa propre sécurité et de la sécurité civile collective.

### **Territoires à risque et types de risque**

Les territoires ici considérés seront principalement les littoraux qui concentrent de plus en plus de population et d'enjeux urbains. Ils sont exposés aux risques liés aux bassins océaniques, à savoir les tsunamis et les submersions marines.

Des éclairages seront apportés par la comparaison de deux pays : la France, avec notamment sa côte méditerranéenne pour les tsunamis et sa côte atlantique pour les submersions marines, et le Japon, avec sa côte pacifique exposée aux tsunamis et submersions marines en raison des typhons. Cette comparaison permettra de mettre en valeur les différences dans la gestion des territoires et dans la prévention des risques en relation avec les phénomènes concernés dans ces pays.

En fonction des pays et de l'événement, l'intensité et la récurrence diffèrent tout comme le niveau de culture du risque et les mesures de prévention mises en place. Un aperçu comparatif sera présenté permettant ainsi de poser la question de la pertinence des différentes actions menées sur les territoires en question.

### **Mesure de prévention des risques et politiques publiques**

L'organisation administrative des deux pays est différente ce qui permet de discuter de l'application des mesures de prévention des risques au niveau local.

En France, l'organisation est centralisée puis divisée en région, les réglementations en prévention des risques sont donc élaborées de manière centralisée au niveau national puis appliquées localement, avec plus ou moins de difficultés dans l'adaptation à chaque contexte. Au Japon, le fonctionnement diffère puisque, même s'il existe un pouvoir central, les réglementations qu'il met en place au niveau national restent très générales. En revanche, beaucoup de pouvoir décisionnel est donné aux préfetures qui, à partir de la loi de base, vont l'enrichir et l'appliquer au contexte local. Cela permet de décider de mesures au plus près des besoins de la population et tenant précisément compte du risque et du contexte local.

En conséquence, les mesures mises en place pour protéger les activités humaines sur le littoral sont différentes en fonction de la politique choisie, comme évoqué précédemment, mais aussi en fonction des événements et de leur récurrence sur le territoire concerné. Ces actions ont un impact important sur la population et sa réaction en cas de catastrophe majeure. Plusieurs questions peuvent ici surgir quant à la sensibilisation et la responsabilisation des autorités locales, mais aussi sur la pertinence des actions en fonction de l'événement envisagé.

## **2. SYSTÈMES DE SIMULATION MULTI-AGENTS COMME OUTIL ENTRE TERRITOIRE ET APPLICATION**

C'est dans ce contexte de territoire à risque spécifique qu'est mobilisée la notion des systèmes multi-agents comme outils de communication, de prise de conscience et d'aide à la décision dans le cadre de la prévention des risques auprès des autorités locales et de la population. Les simulations multi-agents prennent donc part à l'apprentissage et la diffusion de la culture du risque.

### Les systèmes de modélisation multi-agents

Dans le contexte de territoires à risques majeurs, la simulation multi-agents permet, à partir de données caractérisant le territoire et l'aléa, et l'implémentation d'agents ayant des caractéristiques spécifiques, la mise en place de scénarios en situation de catastrophe (Provitolo, 2003). Les données utilisées peuvent être des relevés de terrain ou questionnaires quand il s'agit de la population, des modèles numériques de terrain ou SIG pour le territoire étudié, et des rapports sur les catastrophes passées et envisagées dans le futur pour l'aléa.

À partir de ces éléments, la simulation fait émerger les principaux scénarios et stratégies d'évacuation des populations littorales. (Mas *et al.*, 2012 ; 2013) Ces modélisations deviennent alors de réels outils qui permettent de mettre en valeur les dysfonctionnements territoriaux, c'est-à-dire des éléments décisionnels ou appliqués qui contribuent à amplifier l'impact de l'événement majeur (figure 1).

Figure 1. Mise en place d'un outil de prévention des risques par l'implémentation de simulations multi-agents



### Un outil pour la prévention entre territoire et enjeux

La simulation multi-agents vient ici se positionner comme lien entre l'aléa, le territoire et sa population. Par la mise en place de scénarios d'événement majeur, elle permet de considérer l'impact de l'aléa pour différents niveaux, infrastructures, populations, environnements.

Elle permet de simuler et d'envisager différents cas afin de trouver la réponse appropriée sur le territoire considéré. Il est donc envisageable d'adapter l'outil en fonction de l'impact choisi et du public visé. Cette méthode peut permettre de faire le lien entre les décisions prise à l'échelle du territoire afin de protéger les enjeux et la population (Mas *et al.*, 2013). Ainsi que de décider de stratégies à l'échelle de tout un territoire comme, par exemple, la protection d'enjeux, l'acceptation du risque et sa gestion intégrée...).

Un retour sur les scénarios peut aussi être envisagé amenant à revoir les simulations proposées sur un territoire comme ce fut le cas suite au tsunami de 2011 au Japon (Mas *et al.*, 2015 ; Murakami *et al.*, 2014). Les chercheurs ont pu comparer les résultats de leurs premières simulations sur l'événement envisagé et l'événement qui a réellement eu lieu, au niveau des impacts sur les zones urbaines mais aussi sur la population, et sa réelle évacuation.

### La simulation participative, un outil pédagogique

Les résultats de la modélisation peuvent également servir d'outils de sensibilisation des élus comme des populations, notamment en les rendant interactifs à travers la simulation participative. En effet, une modélisation sur laquelle les participants interagissent

directement peut leur permettre de prendre conscience des décisions en cas d'évacuation ou d'aménagements urbains.

La simulation multi-agents permet ainsi de développer des plates-formes sur lesquelles les usagers peuvent faire eux-mêmes varier les différents paramètres attenants à l'aléa ou à la vulnérabilité. À travers la prise de conscience des acteurs qu'elle suggère ainsi, cette méthode pédagogique pourrait permettre en amont de cibler des actions pertinentes en voyant leur empreinte face à l'événement majeur envisagé sur le territoire afin de réduire la vulnérabilité de celui-ci.

### 3. PERSPECTIVES

La simulation multi-agents est présente depuis quelques années dans la recherche sur les risques majeurs. Beaucoup reste à faire pour approfondir la prise en compte des divers éléments intervenant dans les risques, pour ainsi s'approcher des conditions réelles de l'aléa et des propositions optimales de gestion et de prévention.

Cette méthode pose également la question de la pertinence des actions sur un territoire à risque afin de réduire la vulnérabilité, à travers la mise en valeur des impacts de l'événement envisagé et de la prise de mesures d'aménagement ou de protection de la population. Enfin, elle met en avant les mécanismes de mise en place de la culture du risque sur le territoire.

### RÉFÉRENCES

- Mas E., Suppasri A., Imamura F., Koshimura S., 2012, "Agent-based Simulation of the 2011 Great East Japan Earthquake/Tsunami Evacuation: An Integrated Model of Tsunami Inundation and Evacuation", *Journal of natural disaster science*, n° 1, pp. 41-57.
- Mas E., Adriano B., Koshimura S., 2013, "An Integrated Simulation of Tsunami Hazard and Human Evacuation in La Punta, Peru", *Journal of disaster research*, 8(2), pp. 285-295.
- Mas E., Koshimura S., Imamura F., Suppasri A., Muhari A., Adriano B., 2015, "Recent advances in Agent-Based tsunami evacuation simulations: case studies in Indonesia, Thailand, Japan and Peru", *Pure and applied geophysics*, 172(12), pp. 3409-3424.
- Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE/DGPR), 2013, *Rapport 2012 de la déléguée aux risques majeurs*, Paris, Direction générale de la prévention des risques.
- Murakami H., Yanagihara S., Goto Y., Mikami T., Sato S., Wakihami T., 2014, "Study on casualty and tsunami evacuation behavior in Ishinomaki city – Questionnaire survey for the 2011 Great East Japan earthquake", *10th US National conference on Earthquake Engineering "Frontiers of Earthquake Engineering"*, Anchorage, Alaska, 21-25 juillet 2014.
- Provitolo D., 2003, « Modélisation et simulation de catastrophe urbaine : le couplage de l'aléa et de la vulnérabilité », *Actes de la conférences SIRNAT « Prévention des risques naturels »*, Orléans, janvier 2003, 232-268.
- Rufat S., 2015, "Towards a social and spatial risk perception Framework", *Cybergeog : European Journal of Geography*, n° 725 [[cybergeog.revues.org/27010](http://cybergeog.revues.org/27010) consulté le 28/01/2016].

### L'AUTEURE

**Odile Plattard**  
Géographie-cités  
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne  
[odileplattard@gmail.com](mailto:odileplattard@gmail.com)



## La réforme territoriale progressive au Québec

### AUTEUR

Marc-Urbain PROULX

### RÉSUMÉ

Au cours des dernières décennies, la plupart des pays industrialisés ont réformé leurs collectivités territoriales selon une variété de modalités, générant divers résultats. Ce texte concerne la réforme progressive de la gouvernance territoriale au Québec, Canada, qui fut amorcée dans les années 1960. Quatre grandes composantes sont empiriquement illustrées dans leur évolution, soit les municipalités locales, les pôles de développement, les régions ainsi que les communautés MRC (municipalités régionales de comté). On constate aujourd'hui les progrès mais aussi les limites de cette réforme. Notre analyse ouvre sur les enjeux très actuels de la réforme québécoise, notamment celui concernant une nouvelle forme territoriale pertinente qui émerge de la géographie économique contemporaine.

### MOTS CLÉS

Réforme, gouvernance, enjeux, formes, territoires, polarisation, régions

### ABSTRACT

During the recent decades, most industrialised countries have reformed their territorial authorities according to different terms and giving various results. This paper deals with the progressive reform of the territorial governance started during the sixties within Quebec, Canada. The evolution of four main components are illustrated with data, that are local authorities, poles of development, regions and MRC communities (regional municipalities of comties). Nowadays, we can observe the progress and limits of this reform. Our analysis underlines what is currently at stake with the Quebec reform, specifically with the emergence of a new relevant form of territory from contemporary economic geography.

### KEYWORDS

Reform, Governance, Stakes, Forms, Territories, Polarisation, Regions

### INTRODUCTION

La dynamique historique des établissements humains a universellement légué des systèmes généralement très émiétés d'autorités locales. Avec la consolidation et la modernisation des fonctions exercées par les États-nations, est rapidement apparue la nécessité d'établir des échelons intermédiaires de gouvernance publique. Diverses catégories territoriales se sont ainsi affirmées à différentes échelles selon les réformes engagées, notamment en Occident (Delcamp, 1990).

On peut distinguer deux grandes catégories de pays réformistes : ceux qui ont effectué une réforme globale d'un seul coup, suivie d'ajustements (Angleterre, Écosse, Suède, Danemark, etc.) et ceux qui ont réformé progressivement leurs territoires sur plusieurs décennies.

Dans un cas comme dans l'autre, les localités héritées de l'histoire furent bouleversées (Meligrana, 2004). S'il n'existe pas de théories explicatives des réformes territoriales, la littérature propose deux approches distinctes (Derycke et Gilbert, 1989). À un

cadre normatif avec des critères précis, certes pertinents mais difficilement applicables de manière tout à fait rationnelle, les spécialistes ajoutent une démarche positive largement basée sur la négociation et la concertation entre parties prenantes, y compris les groupes d'intérêt qui défendent les besoins des bénéficiaires des services publics gérés par les autorités locales en plein questionnement réformiste.

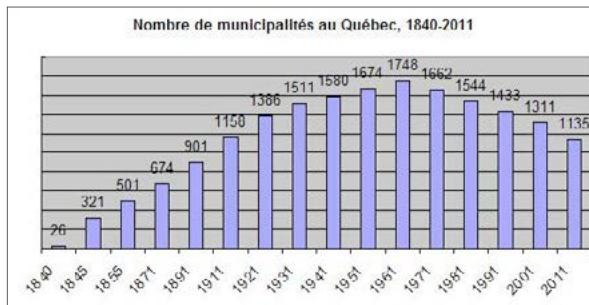
Au Québec, la réforme territoriale fut lancée dans les années 60. Plusieurs études (La Haye, 1968) illustrent les nombreux problèmes se posant aux divers territoires, d'où une volonté largement répandue de réorganisation générale de l'espace. Grâce aux nouveaux transferts fédéraux de compétence provinciale dans le champ local et régional, le gouvernement du Québec a créé l'OPDQ (Office de planification et de développement du Québec) en 1968 pour intervenir plus judicieusement, reconnaissant ainsi la nécessité de bien articuler la nouvelle gouvernance territoriale. Trois dimensions principales se sont imposées au réformateur : la gestion publique de programmes, de biens et de services pour la population, l'encadrement de l'aménagement et le soutien au développement économique, social et culturel.

Dans le contexte actuel au sein duquel l'austérité impose des réajustements de la gouvernance territoriale, il devient pertinent de revenir sur le chemin parcouru par la réforme québécoise passée par des étapes distinctes, plus ou moins progressives. Par cet exposé analytique, nous tenterons d'éclairer les conditions institutionnelles de la prochaine étape.

## 1. AUTORITÉS LOCALES

En 1961, 1 748 municipalités fortement diversifiées et près de 2 000 commissions scolaires découpèrent finement l'espace québécois en multiples territoires locaux, d'où un nombre élevé d'élus par tranche de population, notamment dans les zones peu peuplées. Les bassins de clientèles étaient souvent petits (plus de 80 % de municipalités de moins de 3 000 habitants). Certains biens et services typiquement collectifs n'étaient pas assumés par le secteur public, avec de nombreuses disparités et fraudes dans les services municipaux. Peu de villes disposaient d'un plan d'urbanisme ; le désordre dans l'usage du sol était considérable avec de nombreuses incompatibilités, iniquités et incohérences. L'érosion de la population dévastait de nombreuses communes rurales. L'impôt foncier illustrait ces limites. Les initiatives locales novatrices étaient beaucoup trop rares.

Figure 1. Évolution du régime municipal au Québec. Source : Proulx, 2011



Par ailleurs la localisation avantageuse de nombreuses municipalités entraînait une polarisation plus ou moins forte des activités privées et publiques. Un système dynamique de pôles (MIC, 1966) fut établi pour ordonnancer les interventions publiques. Certains étaient de véritables pôles ruraux de développement dont les effets structurants profitaient à leur zone de rayonnement (Dugas, 2002). D'autres, centraux sur leur territoire, maximisaient leur organisation pour nourrir les forces centripètes dont ils bénéficiaient. Bien positionnés dans la hiérarchie urbaine, d'autres pôles plus périphériques se sont constitués après fusion d'agglomérations en 2001, souhaitant de nouvelles mesures consolidatrices afin de mieux jouer leur rôle moteur sur leur espace de rayonnement. Au contraire,, déclassée par Toronto au Canada, la métropole de Montréal cherchait à se repositionner dans le réseau mondial des villes globales en misant notamment sur sa périphérie. Quelle que soit la taille des pôles québécois, cette stratégie de renforcement fut bien accueillie ; restait à leur trouver des foyers de croissance et de développement.

D'une manière générale, Québec désirait accentuer la prise en main locale de responsabilités publiques et de leviers de développement. Pour ce faire, il a beaucoup misé sur les élus municipaux, s'appuyant aussi sur la démocratie participative, la concertation élargie et les ententes inter-municipales. Des services publics furent décentralisés (Proulx, 2011). Les fonctions locales ont par ailleurs été plus encadrées par des normes, incitations et financements conditionnels.

Le nombre de commissions scolaires diminua radicalement pour atteindre 72 actuellement. Plusieurs regroupements municipaux eurent lieu au fil des décrets gouvernementaux, généralement douloureux (figure 1). Néanmoins, l'échelon municipal demeure toujours très morcelé, certes trois fois moins qu'en Saskatchewan mais beaucoup plus qu'en Ontario et Colombie britannique. En conséquence, encore 700 à 800 municipalités offrent une base fiscale trop limitée pour financer convenablement des services publics désormais techniquement complexes qui nécessitent d'importantes masses critiques de clients. Parallèlement, le nombre d'élus locaux reste très élevé, tandis que leur renouvellement s'avère problématique<sup>1</sup>. Malgré les incontestables avancées, se pose encore la question de l'efficacité du secteur public local.

## **2. RÉGIONS ADMINISTRATIVES**

L'administration publique québécoise déconcentrée n'est pas récente. Au début des années 60, on dénombrait environ 1 000 bureaux locaux, près de 400 bureaux régionaux et plus de 65 aires différentes pour appliquer les déjà nombreuses opérations régionalisées des différents ministères et organismes (Dugas, 1984). Comme solution à cet éclatement, le territoire fut découpé en aires uniformes, épousant largement le rayonnement des principaux pôles urbains (MIC, 1966). Ces dix premières régions administratives agirent comme assises pour la coordination et la cohérence des agences de la gouvernance territoriale (gestion, aménagement, développement), avec de possibles complémentarités, convergences et synergies. À cet effet, la planification régionale s'imposant comme mission incontournable, différents mécanismes de médiation entre les acteurs furent expérimentés avec plus ou moins de bonheur, notamment les CRD (conseils régionaux de développement), les délégations régionales de l'OPDQ,

1 Avec un taux de participation de seulement 47 % au scrutin municipal de 2013, 55 % des 8 050 postes électifs furent comblés sans opposition, avec un minime 8 % d'élus âgés entre 18 à 34 ans.

les CAR (conférences administratives régionales), les ministres régionaux, les députés régionaux délégués du Premier ministre, les sous-ministres adjoints en régions. En 2012, la LAOVT (loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires) préconise le renforcement des CAR, sans pourtant en spécifier les modalités ; la question demeure donc ouverte.

Figure 2. Construction institutionnelle des régions, 2014  
 Source : Compilations du CRDT/UQAC à partir d'enquêtes et archives

Découpage initial : + 80 %	Décrets de 1987 : 20 à 40 %	Sans statut régional
Outaouais	Laval	Beauce
Saguenay-Lac-Saint-Jean	Chaudière-Appalaches	Charlevoix
Mauricie	Bas-Saint-Laurent	Kamouraska
Estrie	Centre-du-Québec	Témiscamingue
Gaspésie-Îles	Nord-du-Québec	Lac-Saint-Jean
Québec	Lanaudière	Richelieu
Montréal	Laurentides	Basse-Côte
Abitibi-Témiscamingue		Baie-des-Chaleurs
Côte-Nord		
Montréal		

Plusieurs facteurs ont contribué au virage important du mouvement régional au tournant des années 90. Le déclencheur fut le retrait par le gouvernement fédéral de ses transferts financiers ciblés sur cette mission régionale au Québec, qu'il exerce désormais lui-même avec Développement économique Canada (DEC). Précisons que les nouvelles agences régionales mises en place par DEC n'ont pas mis à profit la formule de démocratie participative déjà bien rodée en région à cette époque. En perdant sa contribution financière fédérale, l'OPDQ fut démantelé. Québec dut ralentir son soutien au développement régional. À titre d'exemple, les nouvelles régions créées par décret en 1987 (figure 2) n'ont atteint que 38 % de leur objectif en matière de création d'agences sectorielles (Brochu et Proulx, 1995). Tandis que sur ce point les régions initiales sont en recul institutionnel alors que la 3e catégorie de la figure 2 demeure orpheline de gouvernance publique.

### 3. PROGRÈS COMMUNAUTAIRE

Depuis plus de trois décennies au Québec, les assises supra-locales MRC progressent certes lentement mais néanmoins sûrement en matière d'organisation territoriale de services publics qui nécessitent à la fois la proximité de la population, une masse critique de clients et l'engagement des élus locaux responsables. On assiste en réalité à une véritable construction institutionnelle territoriale à divers degrés (figure 3) par de petites organisations monofonctionnelles à travers lesquelles on retrouve les multifonctionnelles corporations MRC. Cette construction est toujours en cours, notamment dans de nouveaux champs pertinents pour l'action (patrimoine, agriculture, environnement, ruralité, transferts technologiques, paysages, incubation d'entreprises, transport collectif, forêt). Signalons que plusieurs territoires MRC furent redessinés en 2001 avec la fusion de 14 agglomérations urbaines.

Tous ces services publics présents sur les territoires (figure 3) s'exercent autour de quatre grandes missions. D'abord, les conseils MRC sont responsables des orientations en matière d'aménagement du territoire, et sont aussi impliqués dans la gestion publique

de services municipalisés (voirie, déchets, loisirs, sécurité publique, etc.) et non-municipalisés (emploi, scolaire, social, jeunesse, etc.). En outre, différentes mesures de soutien au développement économique, social et culturel s’ancrent à cette échelle dite de proximité des acteurs.

Figure 3. Construction institutionnelle des territoires MRC 2014  
 Source : Compilations du CRDT/UQAC à partir d’enquêtes et archives

Fortement (+66 %)	Moyennement (33 à 66 %)	Faiblement (-33 %)
Aménagement	Promotion industrielle	Éducation supérieure
Travail / emploi	Environnement	Culture
Soutien aux entreprises	Scolaire	Innovation
Santé, services sociaux	Commerce	Banque de terrains
Financement des initiatives	Tourisme	Sports et loisirs
Jeunesse-Emploi	Agriculture	Voirie tertiaire
Gestion des déchets	Forêts	Villégiature
Évaluation foncière	Prospection de projets	Patrimoine

À des degrés divers selon les territoires, ces quatre missions sont alimentées par une approche globale de la gouvernance. Chaque milieu MRC progresse en ce sens selon sa propre trajectoire communautaire. La globalité du visionnement collectif est généralement nourrie par un système de relations intersectorielles capable de concilier les municipalités, notamment les pôles urbains plus imposants. Ce qui occasionne l’allègement des replis corporatistes, la circulation de l’information, la vigilance par rapport à de nouveaux enjeux territoriaux, le ciblage d’intérêts supérieurs ainsi que la priorisation de choix collectifs pour des dossiers communautaires à réaliser souvent en partenariats. À travers la grande diversité d’arrangements institutionnels sur les 101 territoires MRC, notre analyse propose trois grandes catégories de gouvernance :

- 20 à 25 territoires largement ruraux illustrent une très bonne dynamique organisationnelle facilitée par l’équivalence du pouvoir (taille, base fiscale, lettres patentes, etc.) entre les municipalités. Treize de ces territoires possèdent un préfet élu au suffrage universel ;
- 20 à 25 territoires largement urbains disposent d’un *leadership* organisationnel approprié de la principale municipalité fusionnée ou pas en 2001 ;
- 50 à 60 territoires mixtes urbain-rural souffrent d’une faible ou moyenne dynamique communautaire largement limitée par la non-équivalence du pouvoir (taille, base fiscale, lettres patentes, etc.) entre les municipalités.

Il est à souligner que parmi la moitié des MRC globalement les mieux gouvernées, une vingtaine de collectivités se démarquent clairement en matière d’appropriation collective de leur devenir autour d’un projet global de communauté. Ces *best practices* montrent la voie du progrès communautaire aux autres territoires.

**CONCLUSION**

Cette courte analyse a permis d’illustrer le chemin parcouru au Québec depuis les années 60 grâce à la réforme progressive de sa gouvernance territoriale. Si les élites locales et régionales furent revendicatrices, l’initiative réformatrice fut largement inspirée et encadrée par l’État en surmontant de nombreuses difficultés politiques et administratives. Relativement ambitieuse, cette réforme territoriale inséra deux échelons nouveaux entre l’État québécois et les municipalités locales soumises à des regroupements et fusions.

En résulte un système québécois de gouvernance territoriale non seulement éclaté à trois échelons désormais, mais aussi bel et bien fragmenté par de nombreuses petites organisations publiques territorialisées dont la majorité sont monofonctionnelles. Si le pouvoir d'action s'en trouve émiétté, chaque organisation s'avère par contre bien ciblée sur la fonction qu'elle entend exercer. Globalement, un tel système de gouvernance territoriale offre beaucoup de flexibilité pour relever les diverses responsabilités publiques. Du côté de l'appropriation de leviers de développement économique, social et culturel qui nécessite davantage de moyens en principe, le succès s'avère beaucoup moins évident. Les synergies territoriales sont difficiles à fertiliser. Cet enjeu global traditionnel demeure réel pour le réformateur québécois.

D'autres enjeux territoriaux s'imposent clairement pour la prochaine étape de la réforme. Soulignons le très grand nombre de petites municipalités aux moyens très limités. Globalement par contre, la somme des ressources disponibles est considérable face aux enjeux contemporains de gestion de biens et services collectifs. La polarisation de la population et des activités en certains lieux qui structurent les territoires n'est en réalité pas suivie de décisions politiques, qui demeurent trop dispersées, ce qui donne matière à une éventuelle stratégie de renforcement des pôles de croissance. S'il n'y a pas de modèle unique pour l'appropriation en commun des enjeux globaux à l'échelle des MRC, nul doute que les meilleures pratiques territoriales actuelles peuvent inspirer les collectivités qui désirent progresser dans cette voie communautaire. Ayant atteint leur maturité, menacée de recul, le maintien des acquis semble s'inscrire tel l'objectif premier de la conférence administrative (CAR) de chaque région.

## RÉFÉRENCES

- Brochu I., Proulx M.U., 1995, « La construction institutionnelle régionale », *Revue d'administration publique du Canada*, 36(4), pp. 94-111.
- Delcamp A., 1990, *Les institutions locales en Europe*, Paris, PUF.
- Derycke P.H., Gilbert G., 1988, *Économie publique locale*, Paris, Économica.
- Dugas C., 2002, « Une stratégie de renforcement des petits centres ruraux », *Organisations et Territoires*, 11(1), pp. 11-16.
- Dugas R., 1984, « Bilan et analyse de la régionymie dans l'administration publique québécoise », *1<sup>er</sup> congrès international sur la toponymie française en Amérique du Nord*, Québec.
- La Haye J.C., 1968, *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Meligrana J., 2004, *Redrawing Local Government Boundaries*, Vancouver, UBC Press.
- Meynaud J., Léveillé J., 1973, *La régionalisation municipale au Québec*, Montréal, Nouvelles Frontières.
- Ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC), 1966, *Division du Québec en dix régions administratives et 25 sous-régions administratives*, Québec, Bureau de recherches économiques.
- Proulx M.U., 2011, *Territoires et développement : la richesse du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

## L'AUTEUR

**Marc-Urbain Proulx**  
Université du Québec à  
Chicoutimi  
muproulx@uqac.ca

# Résilience et fabrique territoriale des risques Perspectives croisées à partir de trois programmes de recherche

## AUTEUR-E-S

Julien REBOTIER, Frédéric GRELOT, Mathilde GRALEPOIS, Stéphanie DEFOSSEZ

## RÉSUMÉ

À mesure que les perspectives environnementales et climatiques viennent percuter la question des risques d'inondation, de nouvelles notions s'ajoutent aux concepts pour prévenir et gérer les risques : préparation, vulnérabilité, développement durable, adaptation puis, aujourd'hui, résilience. La poursuite du développement territorial face à l'exposition aux risques pose toujours question, voire suscite des tensions sur les territoires. La notion de résilience ne semble pas résoudre les contradictions territoriales entre usage et règle, développement et prévention, national et local. Si le concept fait fureur, la résilience n'offre pas les réponses escomptées, peut-être même soulève-t-elle de nouvelles ambiguïtés. La communication montre en quoi les écueils et les opportunités que projettent les tentatives d'inscription d'une forme de résilience sur nos terrains d'étude et comment ils permettent de comprendre les enjeux des territoires en développement. Sur la base des premiers résultats produits par trois projets de recherche en cours, nous présenterons plusieurs terrains de recherche français en montrant comment ils interrogent la transformation de la temporalité, de l'action, de la démocratie et de la justice.

## MOTS CLÉS

Résilience, développement territorial, risques naturels et technologiques

## ABSTRACT

As environmental and climate issues face the question of risks, new paradigms flourish in the field of flood management: preparation, vulnerability, sustainable development, adaptation and today resilience. The ongoing urbanisation and development of places at risk create huge controversies. The concept of resilience does not seem to solve conflicts between land uses and rules, between prevention and development, between national and local regulation. If the concept is a success in the academic field, resilience does not provide the expected answers, and it even seems to raise new ambiguities. The paper shows the problems and opportunities of the implementation of the concept of resilience at local level. It aims to take it as a mean to analyse the evolution of developing spaces in France nowadays. Based on the first results from three research projects, we will present several French case studies showing what they teach us about the transformation of temporality, action, democracy and justice.

## KEYWORDS

Resilience, Spatial planning, Natural and industrial risks

## INTRODUCTION

En termes de prévention et de gestion des risques naturels, l'action publique – largement pilotée par l'État en France – passe du paradigme du « lutter contre » au « vivre ou faire avec » au début des années 2000. Contenus par les règles, les pratiques et les discours

issus de décennies de doctrine tenant de l'éloignement entre le risque et les enjeux, plusieurs mouvements préconisent tout de même d'apprendre à « habiter les territoires à risques » (November *et al.*, 2011). Même si ce changement résiste encore, quelles sont les premières conséquences ?

Au même moment, d'autres perspectives environnementales viennent percuter la question des risques comme le dérèglement climatique ou la densification pour lutter contre l'étalement urbain. De même, de nouvelles notions s'ajoutent aux mesures et aux perspectives existantes, pour parfois s'y substituer, mais surtout pour s'y compiler. En plus de l'introduction de la vulnérabilité et du développement durable dans les années 1990, l'éventail des notions intégrées à la prévention et la gestion des risques voit apparaître l'adaptation puis la résilience dans les années 2000. Dans une perspective fonctionnelle largement répandue, la résilience désigne « la capacité d'un système à absorber une perturbation, à évoluer, en conservant pourtant les mêmes fonctions, structures et rétroactions » (Walker et Salt, 2006 : 32). Que dire de son apparition dans le vocabulaire des risques et des territoires ? Adaptation et résilience sont-ils des termes aux effets purement théoriques ou provoquent-ils une reconfiguration des arrangements politiques dans les politiques territoriales ?

Les critiques relevant de leur contexte idéologique, de leur portée en prévention des risques, ainsi que de leur instrumentalisation et de leurs articulations entre concurrence, complémentarité ou juxtaposition, sont déjà nombreuses dans la littérature (Bassett et Fogelman, 2013). La résilience, dernière venue, porte également cette multitude d'interprétations et de potentielles applications (Reghezza et Rufat, 2015). Elle est mobilisée dans différents registres, qu'il s'agisse du réchauffement climatique, du changement global, des caractéristiques des phases de récupération après une catastrophe, ou plus largement dans le cadre des risques et de leur gestion. Elle semble proposer un cadre d'analyse, mais aussi d'action, valable pour toutes sortes de perturbations, par exemple elle pourrait s'appliquer aux risques émergents ou hérités. C'est autour des effets produits par les usages discursifs mais aussi pratiques de la notion de résilience en matière de risques naturels au sein des politiques territoriales que porte cette communication.

## **1. INTERROGER LA RÉSILIENCE DES TERRITOIRES : TROIS CONTRATS EN COURS**

Dans le sillon du succès de l'idée de résilience, c'est autour de cette notion que le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a lancé un appel à projets de recherche dans le cadre du programme Risque décision territoire en 2013<sup>1</sup>. L'appel a saisi la communauté de chercheurs, notamment autour des territoires (« enveloppe de phénomènes physiques », périmètre « de prérogatives et de compétences », espace produit et marque « d'activités sociales ») et de la façon dont ils évoluent et dont ils sont gérés dans le cadre de situations de risque, et celui des multiples conditions de changement dont il retourne. Dans la double perspective de risque et de changement, la résilience se présente comme une façon de négocier, de « faire avec » sur et pour les territoires. En d'autres termes, il s'agit de promouvoir « la résilience des territoires » comme une nouvelle approche conceptuelle mais aussi pratique de la prévention et de la gestion des risques en la couplant à l'étude sélective du fonctionnement des territoires.

<sup>1</sup> Risque décision territoire (RDT) est un programme de recherche du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie [disponible sur [rdt-risques.fr](http://rdt-risques.fr)].



Parmi la dizaine de projets sélectionnés pour la période 2014-2016, trois équipes ont conjugué leurs réflexions autour des risques, des territoires et de la notion de résilience, à partir de leurs perspectives respectives. Dans le but de faire dialoguer leurs premiers résultats à mi-parcours du programme, un séminaire de deux jours s'est tenu à Toulouse en juin 2015, qui a réuni les trois projets suivants :

– PRECIEU s'attache à comprendre les projets d'aménagement en zone inondable à la lumière des changements ayant eu lieu dans les façons de faire la ville et des métiers du projet urbain. Il se centre sur la façon dont les professionnels de la conception et de la construction composent avec l'incertitude de l'occurrence d'un risque d'inondation et des réglementations que la prévention des risques impose à l'urbanisme à Angers, Narbonne et au Havre.

– ACTER traite du devenir des territoires du bassin industriel de Lacq et du massif forestier des Landes dans le contexte de défis énergie et climat très présents, mais aussi de risques hérités et émergents, ne relevant pas nécessairement des dynamiques du milieu naturel (liés à la conjugaison des tempêtes 1999 et 2009, à la fin de l'exploitation commerciale du gaz à Lacq, ou à la constitution ou à la reconnaissance de nouveaux risques du fait de nouvelles activités destinées à « faire » la résilience des territoires).

– L'objectif de RETINA est d'analyser dans quelle mesure les périodes de résolution des désordres faisant suite à une inondation peuvent être des fenêtres d'opportunité pour adapter les territoires à l'occurrence future des inondations. Le projet s'appuie sur une pratique de retour d'expérience à deux niveaux : institutions en charge de la gestion des inondations (collectivités, syndicats, services de l'État) d'une part, et habitants, chefs d'entreprises, d'exploitations agricoles d'autre part, sur deux bassins versants, l'Aude (10) et l'Argens (83).

## **2. QUATRE AXES DE RECHERCHE EN DEVENIR POUR ANALYSER LA PRODUCTION TERRITORIALE DES RISQUES**

Les trois équipes représentent la pluridisciplinarité des études en aménagement des territoires : architecture, géographie, urbanisme, économie... Si chacun des projets concerne des terrains différents et développe des problématiques singulières, certains traits communs émergent de la réflexion sur les risques, les territoires et la résilience. Quatre thématiques ressortent des travaux ; dans chacun des cas, l'analyse des effets des tentatives d'application de la résilience sur des territoires à risques soulèvent une transformation des champs suivants : la temporalité, l'action, la démocratie et la justice.

Les temporalités, les rythmes et les référents temporels en matière de développement territorial placent les actants dans des espaces logiques souvent incompatibles. L'action présente semble souvent commandée par l'enfermement dans un futur aux contours projetés, modélisés, comptabilisés... Or les processus de construction de ces cadres temporels sont rarement explicités, notamment dans les politiques publiques mais aussi dans les reconstitutions de trajectoires territoriales par exemple. Ils sont plus souvent pris comme tels, découverts a posteriori sans revenir sur leurs conditionnements. Les souhaits de mettre en œuvre de la résilience révèle les logiques des choix temporels tant la réflexion qu'elle ouvre nécessite une vision diachronique.

Les écarts entre la prescription des règles, les mises en œuvre et les usages entretiennent un climat de tension autour des risques majeurs depuis les années 1990, voire de controverse territoriale. On pense particulièrement aux tensions engendrées, d'une

part, par les règles à l'échelle nationale notamment en matière d'aménagement du territoire ou de préparation de crise et, d'autre part, les négociations à l'échelle des territoires. La résilience semble porter l'idée d'une gestion des risques adaptée aux différentes configurations des territoires, et non pas l'apposition d'un ensemble normatif. Or, la régulation par l'échelon national des différentes mises en œuvre locales provoque une forme d'ambiguïté, voire un sentiment d'iniquité entre les territoires (urbains/ruraux ; en développement/en déclin ; politiquement identifiées ou sous-estimés, etc.) (Gralepois *et al.*, 2013). Les dernières lois accentuant la décentralisation (GEMAPI<sup>2</sup>, mise en œuvre de la directive inondation...) en matière de risques n'ont pas résolu ces tensions.

De façon concomitante à l'accroissement des incertitudes environnementales, territoriales ou sociales, le travail expert est renforcé et continue de jouir d'une large position d'arbitrage qui persiste à se substituer à l'arène du politique (débat, controverse, délibération, etc.). C'est le périmètre du « domaine public », de ce qui peut être soumis à l'œil citoyen (ou des représentants élus), qui s'en trouve réduit. Si cette situation n'est pas nouvelle (Decrop et Galland, 1998), la résilience invite pourtant à des logiques de préparation ascendante, riveraine, voire communautaire, qui trouve difficilement leur chemin dans une politique publique qui ne parvient pas à s'ouvrir aux administrés.

Les perspectives de justice (« quoi, pour qui ») et de démocratie (« quel commun pour quelles formes de gestion ») se présentent comme des domaines périphériques de la gestion des risques et du développement des territoires. Il semble fondamental de ramener ces notions au cœur des questionnements sur la résilience des territoires. Il n'y a ni fatalité face aux risques, ni vocation des territoires qui justifie de se positionner hors de l'arène du politique. Or la remise à plat des perspectives pour les risques et les territoires « en changement », sous couvert de nécessités techniques, ou d'obligations juridiques, constitue souvent un cercle vicieux qui précipite en définitive d'importantes stabilités.

### **3. ENJEUX ET STRUCTURE DE LA PRÉSENTATION**

Notre communication a pour objectif de proposer un regard transversal aux trois projets réunis à Toulouse en juin 2015 sur les quatre points listés précédemment. Il s'agit de mobiliser les enseignements de nos terrains pour éprouver la portée de la notion de résilience dans le domaine de la gestion des risques et des territoires. La conjugaison des réflexions des trois programmes, à partir d'un questionnement dans les sciences humaines et sociales, contribue en outre à la mise en perspective de la notion de résilience qui semble oblitérer une grande partie de l'horizon de la gestion territoriale du risque. Qu'apporte la résilience à la gestion territorialisée des risques ? Que permet-elle d'original ? Qu'empêche-t-elle de penser, ou de réaliser ?

La présentation sera structurée sur la base des grands points transversaux qui se dégagent de nos recherches et qui correspondent aux quatre éléments de réflexion commune identifiés plus haut. On cherche par là à répondre à la question introduite par l'appel à communications, à savoir s'il est possible de rapporter la notion de résilience aux territoires, dans quelles mesures, avec quels apports et quelles limites. Notre

---

<sup>2</sup> La compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) a été introduite par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014.

perspective ne cherche pas à opérationnaliser la résilience. Elle consiste, à partir d'une problématique de gestion des risques et des territoires, à explorer la portée, les écueils et les opportunités que projettent les tentatives d'inscription d'une forme de résilience sur nos terrains d'étude.

## RÉFÉRENCES

- Bassett T., Fogelman C., 2013, "Déjà vu or something new? The adaptation concept in the climate change literature", *Geoforum*, n° 48, pp. 42-53.
- Decrop G., Galland J.-P., 1998, *Prévenir les risques, de quoi les experts sont-ils responsables ?*, La tour d'Aigues, éd. de l'Aube.
- Erdlenbruch K., Thoyer S., Grelot F., Kast R., Enjolras G., 2009, "Risk-sharing policies in the context of the French Flood Prevention Action Programmes", *Journal of environmental management*, 91(2), pp. 363-369.
- Fainstein S., 2015, "Resilience and Justice", *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(1), pp. 157-167.
- Gralepois M., Daluzeau J., Oger C., 2013, « La résilience face à la normativité et la solidarité des territoires », *EchoGéo*, n° 24 [[echogeo.revues.org/13445](http://echogeo.revues.org/13445) consulté le 28/01/2016].
- November V., Penelas M., Viot P., 2011, *Habiter les territoires à risques*, Lausanne, PPUR.
- Rebotier J., 2012, "Vulnerability conditions and risk representations in Latin-America: Framing the territorializing urban risk", *Global Environmental Change*, 22(2), pp. 391-398.
- Reghezza M., Rufat S., 2015, *Résilience. Sociétés et territoires face à l'incertitude, aux risques et aux catastrophes*, Croydon, ISTE Editions.
- Walker J., Cooper M., 2011, "Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation", *Security Dialogue*, 2(42), pp. 143-160.
- Walker B., Salt D., 2006, *Resilience thinking. Sustaining ecosystems and people in a changing world*, Washington, Island Press.

## LES AUTEUR-E-S

### Julien Rebotier

LISST  
Université Toulouse Jean Jaurès  
julien.rebotier@cnr.fr

### Frédéric Grelot

G-EAU  
IRSTEA Montpellier  
frederic.grelot@irstea.fr

### Mathilde Gralpois

CITERES  
Université de Tours  
mathilde.gralpois@univ-tours.fr

### Stéphanie Defossez

GREDD  
stephanie.defossez@univ-  
montp3.fr

# **Les nouvelles universités fédérales : l'action des acteurs et des échelles de pouvoir et de gestion**

## **Étude de l'Universidade Federal da Fronteira Sul, Brésil**

### **AUTEUR-E-S**

Geisa RORATO, Aldomar RÜCKERT

### **RÉSUMÉ**

Ce texte aborde l'expansion de l'enseignement supérieur fédéral au Brésil ces dernières années, avec la création de 18 universités fédérales, dont l'Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Nous voulons comprendre la dynamique de localisation de l'UFFS à partir de l'analyse des acteurs impliqués et des échelles de pouvoir et de gestion mobilisées. Pour l'implantation de l'UFFS, se sont articulés divers mouvements sociaux liés, entre autres thèmes, à l'agriculture familiale. On peut considérer que la région où l'UFFS se situe est formée d'un réseau dense d'acteurs qui peuvent organiser leurs actions à différentes échelles de pouvoir et de gestion. Les mouvements sociaux qui étaient derrière la création de l'UFFS avaient une proximité idéologique à ce moment-là avec le gouvernement fédéral, ce qui a rendu possible l'influence des acteurs locaux dans la sphère fédérale.

### **MOTS CLÉS**

Universités, acteurs sociaux, échelles de pouvoir et gestion

### **ABSTRACT**

This text discusses the federal higher education expansion in Brazil in recent years, when were created 18 federal universities, among which the Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). We would like to understand the location of the UFFS's campus taking into consideration the influence of social actors in its creation process. What are the management and power scales mobilized by them? For its implementation, diverse social movements got together, mainly those related to the family and peasant agriculture. The region where the UFFS is situated can be considered as a dense network of stakeholders who can articulate themselves at different levels of power and management. The social movements who were behind the creation of UFFS had an ideological proximity at that moment with the federal government, which made it possible for local players to gain influence in the federal sphere.

### **KEYWORDS**

Universities, Social actors, Power and management scales

### **INTRODUCTION**

Cet article présente des observations concernant le développement de l'enseignement supérieur fédéral au Brésil pendant les dix dernières années<sup>1</sup> et ses répercussions territoriales. La reprise des investissements fédéraux de l'enseignement supérieur avait pour but de réaffirmer le rôle central de l'enseignement supérieur fédéral – et gratuit – au Brésil. À partir de 2003 a commencé le programme de développement des universités

1 Entre les années 2003 et 2014, 18 universités fédérales ont été créées et le nombre de communes ayant un campus universitaire au Brésil est passé de 148 en 2003 à 298 en 2014.

fédérales, suivi des plans de restructuration et expansion des universités fédérales (REUNI), institués par le décret n° 6.096 du 24 avril 2007.

REUNI s'impose comme une des actions du plan de développement de l'éducation (PDE), fait qui démontre la reconnaissance du gouvernement fédéral envers le rôle stratégique des universités dans le développement économique et social. Le PDE devrait permettre l'installation d'un enseignement supérieur de qualité dans les régions les plus distantes du pays.

Parmi les nouvelles universités créées après les années 2000, on étudiera l'Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), structure multicampus située dans trois États différents et dans une région alors dépourvue d'universités fédérales. Cela nous permettra d'identifier l'action de multiples acteurs qui articulent plusieurs échelles de pouvoir et de gestion pour influencer les décisions qui se répercutent sur le territoire.

### **1. ÉTUDE DE L'UFFS À PARTIR DES ACTEURS ET DES MULTIPLES ÉCHELLES DE POUVOIR ET DE GESTION**

Dans ce travail, on cherche à comprendre le territoire comme un produit social, une arène de lutte et une base de ressources. Considérant que l'idée de pouvoir apporte en soi un composant de relation et d'asymétrie, le pouvoir se manifeste dans des situations de relation asymétrique (Castro, 1995). Dans ce sens, avec de plus grandes possibilités de manifester son pouvoir dans l'espace, à partir de la gestion territoriale, on peut dire que les régions plus dynamiques peuvent être celles qui ont des acteurs plus dynamiques, qui mobilisent des ressources de tout ordre pour répondre aux besoins de leur territoire d'action. Ainsi, la configuration de l'enseignement supérieur dans le territoire ne se présente pas de façon homogène. Les territoires qui présentent une plus grande densité institutionnelle peuvent mettre en évidence l'existence d'acteurs qui mobilisent tout type de ressources, que ce soit du secteur privé ou public, dans les diverses échelles de pouvoir et de gestion.

On peut considérer que la région où l'UFFS est installée est formée d'un réseau dense d'acteurs qui peuvent articuler leurs actions à différentes échelles de pouvoir et de gestion. Donc, la maîtrise des échelles est un élément préalable à toute action (Racine *et al.*, 1983).

Le résultat des phénomènes qui se manifestent dans un lieu résulte de l'intention des acteurs qui peuvent être locaux ou multiscales.

L'identification des acteurs du territoire et son concept sont essentiels. On adopte la définition proposée par Rosière (2007 : 283), dans le sens géopolitique du terme : les acteurs sont toutes les entités qui élaborent les représentations territoriales et les pratiques de l'espace, qui expriment ces représentations et qui agissent sur l'espace structurant des réseaux et le territoire. Cet auteur différencie les acteurs classiques de la géopolitique (État, Armée et Église) qui partagent de plus en plus l'espace avec de nouveaux acteurs territoriaux de la société civile (partis politiques, ONG et milices armées impliquées dans les guérillas), de l'économie (entreprises multinationales, marché financier), des médias (considérés comme le quatrième pouvoir) et le peuple, dans le sens de groupements humains identifiés et organisés (Rosière, 2007). En ce qui concerne le processus

d'implantation de l'UFFS, nous incluons les regroupements de municipalités, les politiciens, les mouvements sociaux, la presse régionale, les entités représentatives, les étudiants, les professeurs, les clubs de services, les agriculteurs, les représentants du troisième âge, les entités religieuses, etc.

L'UFFS fut le résultat de l'articulation de divers mouvements sociaux liés, entre autres thèmes, à celui de l'agriculture familiale. Pour sa constitution, fut créé le mouvement pro-université fédérale, composé par des mouvements sociaux comme la Fédération des travailleurs en agriculture familiale de la région Sud (Fetraf/Sud), la Via Campesina et la Centrale unique des travailleurs (CUT).

Ces mouvements sociaux avaient une proximité idéologique à ce moment-là avec le gouvernement fédéral, ce qui a rendu possible que des acteurs locaux aient de l'influence dans la sphère fédérale.

Cependant, on peut identifier, dans la région, le jeu d'autres acteurs qui cherchent à attirer dans leur territoire un campus de l'UFFS, afin d'inclure de nouveaux segments dans leur réseau et, voulant « "construire" plusieurs types de réseaux et articuler tous les points ou seulement quelques-uns, en réseau » (Raffestin, 1993 : 151). Ces manifestations précisent ce que Raffestin (1993 : 156) affirme à propos des acteurs, qu'ils ne s'opposent pas, et « qu'ils agissent et, par conséquent, cherchent à maintenir des relations, à assurer des fonctions, à s'influencer, se contrôler, s'interdire, se permettre de s'approcher ou s'éloigner et ainsi de créer des réseaux entre eux ». Ces réseaux sont établis en vue de fortifier les rôles des acteurs dans le territoire.

Figure 1. Campus UFFS



### L'Universidade Federal da Fronteira Sul et l'action des acteurs

L'UFFS est située dans la Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul<sup>2</sup>, établie par la politique nationale de développement régional (PNDR), qui regroupe les trois États de la

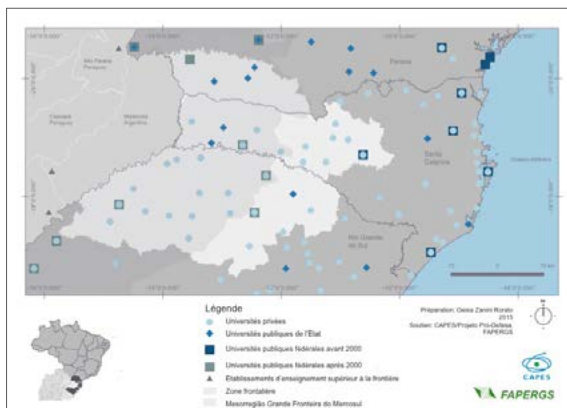
2 La commune de Laranjeiras do Sul (PR) qui accueille un campus de l'UFFS est la seule située en dehors de cette région, en raison du jeu des acteurs impliqués dans le processus de création et d'installation de l'UFFS.

Région Sud du Brésil (figure 1). L'UFFS a des campus dans six villes : Chapecó-Santa Catarina (SC), Cerro Largo-Rio Grande do Sul (RS), Erechim (RS), Passo Fundo (RS), Laranjeiras do Sul-Paraná (PR) et Realeza (PR).

Après l'installation de l'UFFS, la solution trouvée par les acteurs sociaux pour l'offre de l'enseignement supérieur suivit différentes stratégies. Dans le Rio Grande do Sul et Santa Catarina, la stratégie a été en rapport avec l'implantation d'universités communautaires<sup>3</sup> (privées) et dans le Paraná, la stratégie a été d'implanter des universités de l'État (public) (figure 2).

L'UFFS abrite le premier campus universitaire fédéral dans une zone de campement du MST (Mouvement des sans-terre). On peut remarquer que, sur les six campus implantés, seul celui de Realeza, dans l'État du Paraná, n'a pas présenté de superposition avec une autre université (figure 2). Cette information renforce le fait que le territoire sur lequel se trouve l'UFFS est déjà densément occupé par d'autres universités.

Figure 2. Universités publiques et privées au sud du Brésil



L'UFFS est le résultat de l'articulation de plusieurs acteurs régionaux unis par le mouvement pro-université. Les premiers débats au sujet de la création de l'UFFS eurent lieu pendant le *Forum de la Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul* (MESO MERCOSUL), organe institué pour débattre des sujets d'intérêt régional des trois États de la Région Sud. La proposition de l'UFFS était alors déjà conçue dans une logique multicampus et devait chercher à combler le manque de postes vacants à la frontière MERCOSUR et inverser la tendance de concentration sur le littoral. Le 15 septembre 2009, la création de l'UFFS a été officialisée par la loi 12.029/2009.

L'emplacement des campus de l'UFFS ne fut pas le résultat de directives du gouvernement fédéral ou d'une politique de développement régional ; il s'est décidé à partir d'un processus de conciliation entre les divers mouvements sociaux. Un autre point à

3 Les universités communautaires sont créées à partir des années 50, en conséquence de la mobilisation des communautés régionales qui cherchaient à combler le manque d'enseignement supérieur du à l'incapacité de l'État.

noter a été la forme démocratique que l'UFFS a prise en ce qui concerne la discussion et la définition de l'emplacement de la plupart de ses campus, ainsi que la définition des cours et de leur structure qui a été largement discutée avec la société et les mouvements sociaux.

Le rapport présenté par le groupe de travail pour la création de la future université fédérale en mars 2008 prévoyait la création de quatre campus (Cerro Largo et Erechim en RS, Chapecó en SC et Laranjeiras do Sul en PR). Le campus de Realeza (PR) a été rajouté dans la version finale de la loi. Le campus de Cerro Largo et Laranjeiras do Sul ont été contestés par d'autres acteurs de la région (le campus de Laranjeiras do Sul se situe hors de la *Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul*). Le ministère de l'Éducation a décidé de suivre les prévisions et les réglages effectués par les mouvements sociaux.

## 2. CONSIDÉRATIONS FINALES

L'expansion de l'enseignement supérieur fédéral au Brésil à partir des années 2000 a abouti à la création de 18 nouvelles universités fédérales, dont l'UFFS, considérée comme la première université publique fédérale créée à partir d'une mobilisation sociale. Ceci a été rendu possible par la proximité idéologique entre le gouvernement fédéral et les principaux mouvements sociaux de la région – principalement liés à l'agriculture familiale et paysanne – tel que Via Campesina et MST. La création de l'UFFS a été possible aussi en raison de la capacité d'articulation locale, régionale et nationale de ces mouvements sociaux. La dimension démocratique de tout le processus démontre également la crédibilité de ces mouvements sociaux dans la région et auprès du gouvernement fédéral. La contestation sur l'emplacement de deux campus montre qu'il y avait aussi des conflits au cours du processus et qu'il a mobilisé une grande capacité de négociations. Le maintien de l'emplacement de ces campus par le gouvernement fédéral montre la crédibilité donnée au processus.

La création de l'UFFS souligne donc comment un réseau dense d'acteurs sociaux peut effectivement apporter des changements sur le territoire. Il démontre également la capacité de ces acteurs à agir dans différentes échelles de pouvoir et de gestion. La création d'une université située dans trois États et dans différentes villes atteste des accords fermés entre les différents acteurs sociaux aux échelles locale, régionale et fédérale.

## RÉFÉRENCES

- Baudelle G., Guy C., Mérenne-Schoumaker B., 2011, « Le développement territorial : finalités et spécificités » (chap. 1), in Baudelle G., Guy C., Mérenne-Schoumaker B., *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*, Rennes, PUR, 13-27.
- De Castro, I.E., 1995, "O problema da escala", in De Castro I.E., Corrêa L., Da Costa Gomes P.C., *Geografia: conceitos e temas*, Rio de Janeiro, Bertrand-Brasil, 117-140.
- Racine J.B., Raffestin C., Ruffly V., 1983, "Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia", *Revista Brasileira de Geografia*, 45(1), pp. 123-135.
- Raffestin C., 1993, *Por uma geografia do poder*, São Paulo, Ática.
- Rosière S., 2007, *Géographie politique & Géopolitique. Une grammaire de l'espace politique*, Paris, Ellipses.
- Rückert A.A., 2004, "Políticas territoriais, ciência & tecnologia e a ação de atores locais e regionais. O Polo de Modernização Tecnológica da Serra, Rio Grande do Sul, Brasil", *Sociologias*, Porto Alegre, 6(11), pp. 148-183 [[seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/5448](http://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/5448) consulté le 28/01/2016].



Trevisol J.V., 2014, "Movimentos sociais e universidade popular no Brasil: a experiência de implantação da UFFS", *séminaire XANPED SUL*, Florianópolis [[xanpedsul.faed.udesc.br/arg\\_pdf/978-0.pdf](http://xanpedsul.faed.udesc.br/arg_pdf/978-0.pdf) consulté le 28/01/2016].

### **LES AUTEUR-E-S**

**Geisa Z. Rorato**

PROPUR

Universidade federal do Rio  
Grande do Sul, Brésil  
geisazr@gmail.com

**Aldomar Arnaldo Rückert**

POSGEA

Universidade federal do Rio  
Grande do Sul, Brésil  
aldomar.ruckert@gmail.com

## **« Déserts médicaux », accès aux soins et liberté d'installation : le territoire au cœur des préoccupations de santé**

**AUTEUR**

Guillaume ROUSSET

### **RÉSUMÉ**

La question des inégalités territoriales de santé (les « déserts médicaux ») est intéressante car elle permet d'étudier la perception que les pouvoirs publics peuvent avoir des territoires en matière de santé. Or, face à ce problème de territoires déficitaires en offre de soins, les outils juridiques choisis sont essentiellement fondés sur l'incitation, mais se caractérisent par une certaine inefficacité. Ce résultat pousse à s'interroger sur la pertinence d'outils axés, cette fois-ci, sur la coercition. Favorisant l'accès aux soins au dépens de la liberté d'installation, ces mesures révéleraient une approche innovante des territoires en santé, mais pourraient remplacer une complication (les inégalités territoriales de santé) par une autre (une pénurie généralisée de professionnels de santé libéraux, notamment médecins).

### **MOTS CLÉS**

Territoire, santé, inégalités de santé, déserts médicaux, accès aux soins, liberté d'installation

### **ABSTRACT**

The question of health territorial disparities ("medical deserts") is interesting because it enables to study the perception that public authorities can have territories regarding health. But, in front of this problem of overdrawn territory as to care offer, legal tools, essentially based on the incitement, prove rather ineffective. This result urges to question the relevance of other tools centred, this time, on coercion. Favouring the access to healthcare vs. the freedom of installation, these measures could reveal innovative in approaching health territories, but it might replace a complication (territorial health disparities) by another one (a general shortage of liberal healthcare professionals, in particular doctors).

### **KEYWORDS**

Territory, Health, Disparities of health, Medical deserts, Access to healthcare, Freedom of installation

### **INTRODUCTION**

Lorsque l'on s'intéresse aux rapports que peuvent entretenir territoire et santé, le cas des inégalités territoriales de santé (les fameux « déserts médicaux ») semble particulièrement intéressant. L'analyse de ces inégalités permet en effet de s'interroger sur les éléments essentiels et parfois difficilement conciliables que sont l'accès aux soins et la liberté d'installation des professionnels de santé.

Si l'on tente de réduire les inégalités territoriales de santé, plusieurs dispositifs sont à la disposition des pouvoirs publics (Rousset, 2012 ; Jornet, 2009). Certains sont centrés sur

l'incitation. Il s'agit de faire venir les professionnels de santé dans des zones déficitaires en offre de soins. Cela peut notamment se traduire par des aides financières ou matérielles à travers la prise en charge des frais d'investissement ou de fonctionnement liés aux soins. D'autres dispositifs sont fondés sur la coercition. L'idée consiste à contraindre les professionnels à s'installer sur un territoire. Cela peut se manifester par un régime d'autorisation d'installation ou de conventionnement sélectif. Face à la variété de ces outils, il paraît utile de mobiliser la science juridique pour tenter d'établir un bilan de leur application sur les territoires par les pouvoirs publics français. La conclusion est pour le moins mitigée puisque se succèdent un constat d'échec (1.) et des effets limités (2.), ce qui n'empêchera pas d'envisager les innovations possibles (3.) pour agir au mieux sur les territoires en santé à travers les outils juridiques en favorisant l'accès aux soins et la santé publique.

### **1. AGIR SUR LES TERRITOIRES EN SANTÉ : LE CONSTAT D'ÉCHEC**

Par principe, les pouvoirs publics ont tenté de lutter contre les inégalités territoriales en préservant la liberté d'installation des professionnels de santé, laquelle est protégée par loi. C'est dans cet esprit que les instruments mis en place se fondent sur l'incitation. Il s'agit de favoriser l'installation des professionnels dans des zones déficitaires en offre de soins. Deux types d'outils existent selon qu'ils sont classiques ou nouveaux, tous présentant des résultats insuffisants.

#### **L'échec avéré des outils classiques**

Historiquement, une grande diversité d'outils incitatifs a ainsi été mise en place. C'est le cas des aides à l'installation ou au maintien de l'exercice (exonérations sociales ou fiscales, majorations d'honoraires) ou l'attention accordée à des questions matérielles avec la prise en charge des frais d'investissement ou de fonctionnement liés à l'activité de soins en contrepartie d'un exercice d'une certaine durée dans la même zone (mise à disposition de locaux professionnels, d'un logement, primes d'installation ou d'exercice).

Aussi bien intentionnés soient-ils, que penser de ces instruments ? Deux reproches peuvent être faits.

D'abord, ils paraissent d'une pertinence relative parce qu'ils se focalisent sur l'aspect financier, ne prenant pas en compte les déterminants sociaux et familiaux d'une installation. Or, il est évident qu'un projet d'installation est influencé par des éléments individuels et contextuels tant dans le choix de l'exercice libéral que dans celui du lieu et des conditions d'installation. Outre la maturation du projet professionnel, cela renvoie au mode de vie espéré, aux projets personnels et familiaux. Ne tenter d'attirer de nouveaux professionnels qu'en axant l'incitation sur des éléments financiers est une réponse potentiellement inadaptée car partielle. Ce ne sont pas des aides de quelques milliers d'euros qui vont pousser un médecin à s'installer dans une zone dans laquelle son conjoint aura des difficultés à trouver un emploi et ses enfants des problèmes pour être scolarisés. Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, 2015) a pu, en effet, montrer que les facteurs d'attractivité majeurs d'un territoire sont sa qualité et son cadre de vie (distance domicile-travail, type d'agglomération...), les possibilités d'emploi qu'il offre à un conjoint potentiel, l'existence de services à la population, ses équipements et infrastructures (établissements scolaires ou de garde d'enfant, commerces...).

Ensuite, ces mécanismes incitatifs sont d'une efficacité incertaine pour plusieurs raisons. En premier lieu, la grande diversité des dispositifs favorise le manque de coordination, les rendant peu visibles et sous-utilisés. En second lieu, un effet d'aubaine est souvent constaté, induisant qu'avec ou sans incitation le parcours personnel du médecin l'aurait fait s'installer de toute manière dans la zone sous-dense<sup>1</sup>. Le tout cumulé, tant les autorités publiques, comme la Cour des comptes (2011), que les auteurs étudiant la question (cf. Marié, 2012 : 404) constatent des résultats insuffisants pour lutter contre les inégalités territoriales de santé au vu des investissements réalisés.

### **L'échec probable des outils nouveaux**

Depuis la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative au patient, à la santé et au territoire (dite loi HPST), les pouvoirs publics ont poursuivi la mise en place d'instruments incitatifs (pacte territoire santé). Parmi eux, le contrat de praticien territorial de médecine générale, dit PTMG, lequel est révélateur de l'inadéquation des solutions proposées.

L'idée de ce contrat est de favoriser l'installation et le maintien des médecins dans des zones manquant de professionnels (dites sous-denses) en sécurisant les deux premières années d'exercice, généralement considérées comme les plus délicates économiquement (frais d'installation, temps de constitution de la patientèle...). Le médecin bénéficie, en contrepartie de son engagement à exercer dans cette zone et sous réserve d'un minimum d'activité, d'un complément de rémunération garantissant un revenu net mensuel et d'une protection sociale avantageuse (maladie, maternité/paternité). Ce dispositif est dans la lignée des mécanismes incitatifs, respectant sur le fond la liberté d'installation.

Quelle est la pertinence de ce contrat ? Par certains aspects, il paraît louable, notamment parce qu'il permet aux médecins signataires de bénéficier d'une protection sociale améliorée, élément important pour des libéraux. Par d'autres cependant, ce dispositif est inadapté car il se trompe de cible. Le problème des médecins installés dans des zones sous-denses n'est pas le manque de patients et donc un revenu insuffisant, mais au contraire une patientèle trop importante. Dans ces territoires déficitaires en offre de soins, l'arrivée d'un nouveau professionnel est le plus souvent à l'origine d'une activité forte. De ce fait, la difficulté à laquelle est confrontée le nouveau médecin n'est pas la viabilité économique de son activité, mais une surcharge de travail qui peut aboutir à un épuisement professionnel. Indépendamment de cela, le nombre de contrats proposés est faible au vu de l'ampleur du problème auquel il tente de répondre. Le premier bilan montre en 2013 180 contrats de PTMG signés sur un objectif de 200, ce qui paraît peu pour un enjeu concernant 2 millions de personnes.

## **2. AGIR SUR LES TERRITOIRES EN SANTÉ : LES EFFETS LIMITÉS**

Lorsque l'on veut étudier l'action des pouvoirs publics sur les territoires en matière d'inégalités territoriales de santé, l'une des étapes essentielles est la loi HPST déjà citée, elle-même centrée sur la notion de territoire. Or, il ressort que l'orientation générale de ce texte est ambivalente et son impact sur ces inégalités assez faible.

---

1 Comme peuvent le montrer les entretiens réalisés avec certaines agences régionales de santé (ARS) à propos de ce type de dispositifs.

### **Une conciliation aux effets limités**

Le principal outil est le contrat d'engagement de service public (Mandin, 2013). Assurément, ce contrat est intéressant puisqu'il permet le versement aux étudiants en médecine/odontologie, à compter de leur 2<sup>e</sup> année, d'une allocation pendant toute la durée des études (1 200 € bruts/mois) en échange d'un engagement à exercer à titre libéral ou salarié dans une zone sous-dotée ou dans une spécialité moins représentée pendant une durée équivalente à celle de versement. Ce contrat présente de réels avantages puisqu'il a une utilité sociale, en contribuant au financement de longues études, et une utilité citoyenne, en réduisant les inégalités territoriales. Face à ces éléments, faut-il se féliciter de ce dispositif qui réussit à concilier lutte contre les inégalités territoriales de santé et liberté d'installation ?

Nous n'en sommes pas totalement certains pour plusieurs motifs.

Le premier est qu'il est encore peu appliqué. Une étude réalisée en 2011 par la Direction générale de l'offre de soins (DGOS, 2011) du ministère en charge de la santé a montré que seulement 148 contrats avaient été signés sur les 400 prévus. La faiblesse de ces premiers résultats semble assez logique puisque le contrat était alors récent et mal connu des étudiants. Pour autant, les résultats ultérieurs ne sont pas plus encourageants : le bilan provisoire du pacte territoire santé est en baisse, avec 353 contrats signés en 2012 contre 238 en 2013, indiquant une baisse. L'objectif des 1 500 contrats fixé pour 2017 est-il alors réaliste ?

Le second motif se fonde sur trois considérations. D'abord, l'obligation de service que doit respecter le jeune médecin installé est limitée dans le temps puisqu'elle doit correspondre à une durée égale à celle de versement de l'allocation avec un minimum de 2 ans. Ensuite, le régime juridique permet au professionnel de « racheter » les sommes versées pour se soustraire à l'obligation de service avant son terme. Enfin, les effets sont différés : la signature d'un contrat avec un étudiant en 2<sup>e</sup> année de médecine n'aura de conséquence qu'une fois les études achevées et le projet d'installation lancé, soit une dizaine d'années plus tard. Cela ne signifie pas que ce contrat n'est pas utile, mais qu'en tant qu'investissement sur l'avenir des installations il ne contribue pas à agir, comme il est pourtant nécessaire, immédiatement sur les inégalités territoriales.

### **Une conciliation avortée**

La loi HPST propose un outil s'orientant vers une forme de coercition : le contrat santé solidarité. Sur la base de zones sous-denses déterminées grâce à l'évaluation des résultats du Schéma régional d'organisation des soins, outil de planification (SROS), le directeur général de l'ARS peut proposer aux médecins exerçant dans les zones très bien dotées d'adhérer à un contrat par lequel ils s'engagent à contribuer à répondre aux besoins de santé de la population des zones sous-dotées. En cas de refus de signature ou, s'il y a signature, de violation des obligations, une contribution forfaitaire annuelle doit être versée.

Ce contrat est audacieux parce qu'il constitue une violation de la liberté contractuelle et marque une contrainte portée à la liberté d'installation traduisant, au final, une forme de coercition. Par voie de conséquence, la neutralisation de ce nouveau dispositif a été envisagée de manière sérieuse. C'est ainsi que ce contrat a d'abord été enterré de fait

lorsqu'en 2010 le ministre en charge de la Santé, R. Bachelot, a annoncé qu'elle ne prendrait pas le décret d'application de cette disposition. Il a ensuite été enterré de droit par la loi du 10 août 2011, dite loi Fourcade, laquelle a supprimé non pas le contrat santé solidarité mais la pénalité en cas de refus de signature du contrat ou de sa violation. Sans son caractère coercitif, ce contrat perd son originalité comme son utilité, poussant à s'interroger sur la motivation des pouvoirs publics.

### **3. AGIR SUR LES TERRITOIRES EN SANTÉ : LES INNOVATIONS ENVISAGÉES**

Deux pistes peuvent être envisagées : le conventionnement sélectif et le *numerus clausus* à l'installation.

#### **Le conventionnement sélectif**

Le conventionnement sélectif est une piste sérieuse. Le but est de permettre le conventionnement sans contrainte pour les professionnels s'installant dans des zones sous-dotées, mais de le limiter au seul remplacement des professionnels qui cessent leur activité dans une zone sur-dotée. Ainsi, un médecin qui souhaite s'installer dans un territoire sur lequel l'offre est excédentaire en aurait tout à fait la possibilité technique, mais ne pourrait pas être conventionné s'il s'installe en plus – et non à la place – des professionnels déjà présents.

Ce mécanisme existe déjà pour deux autres professions de santé libérales. Historiquement, ce sont les infirmières qui l'ont mis en place par l'avenant de 2008 à la convention infirmière. Du fait des résultats intéressants, cette orientation a été développée avec la nouvelle convention notamment en augmentant les zones sur-dotées soumises à conditions d'installation. Ce concept a ensuite été repris par les masseurs-kinésithérapeutes en 2011-2012 (bien que cette disposition ait été annulée par le Conseil d'État dans un arrêt du 17 mars 2014 pour un motif de procédure).

Mettre en place un tel système pour les médecins pourrait être intéressant. Techniquement, elle ne porte pas directement atteinte à la liberté d'installation, puisque le professionnel a toujours la possibilité de s'installer dans la zone en question, même en n'étant pas conventionné. Pour autant, lorsque l'on connaît l'importance économique du conventionnement pour un professionnel libéral, ce système restreint fortement la liberté d'installation et risque, de ce fait, d'être mal accueilli.

#### **Le *numerus clausus* à l'installation**

La seconde piste est le *numerus clausus* à l'installation (Rousset, 2015). Il consiste à soumettre l'installation des professionnels à une autorisation administrative. Est-ce pertinent ? Le principe d'une autorisation administrative n'est pas choquant en soi puisque ce système existe déjà pour d'autres professions de santé. Le cas le plus emblématique est celui des pharmaciens officinaux, lesquels voient l'implantation de leur officine soumise à autorisation depuis une loi du 11 septembre 1941. Cet exemple est d'autant plus marquant qu'il s'applique à une profession qui n'est pas libérale mais commerciale. Il ne serait donc pas incohérent de l'imaginer pour les médecins. Malgré tout, une difficulté importante existe et pousse à se demander si la coercition est la solution aux inégalités territoriales de santé. Certes, l'on peut penser que cette régulation est opportune lorsque l'on voit l'échec des mesures incitatives et le peu d'ambition des mesures actuelles. Mais, l'on peut aussi estimer, à l'inverse, que la coercition n'est pas la solution dans un contexte

de désaffection croissante des étudiants pour la médecine libérale. En contraignant ainsi les professionnels, ne risque-t-on pas de remplacer une complication (les inégalités territoriales de santé) par une autre (une pénurie généralisée de médecins libéraux) ? Ne va-t-on pousser ces professionnels vers le salariat, aboutissant à un faible nombre de médecins libéraux en activité ? La réponse n'est pas certaine mais la question mérite d'être posée.

## RÉFÉRENCES

- Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 2015, *Installation des jeunes médecins généralistes dans les territoires*, Paris, Premier ministre.
- Cour des comptes, 2011, *Rapport sur la sécurité sociale*, Paris, La Documentation française.
- DGOS, 2011, *Le contrat d'engagement de service public : bilan d'une première année*, Paris, ministère en charge de la Santé.
- Jornet F., 2009, « Le droit applicable à l'installation des professionnels de santé libéraux sur un territoire », *Revue de droit sanitaire et social*, HS « Territoire et santé », pp. 108-115.
- Mandin F., 2013, « Politique d'accès aux soins et conditions d'exercice de la médecine libérale : le contrat d'engagement de service public », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 4, pp. 591-598.
- Marié R., 2012, « La politique d'amélioration de la répartition géographique des médecins libéraux en question », *Droit social*, n° 4, pp. 404-411.
- Rousset G., 2012, « La lutte contre les "désert médicaux" depuis la loi HPST : entre désillusions et espoirs nouveaux », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 6, pp. 1061-1073.
- Rousset G., 2015, « Vers une régulation coercitive de l'installation des médecins ? », *La semaine juridique. Édition administrations et collectivités territoriales*, n° 14, pp. 311-313.

## L'AUTEUR

**Guillaume Rousset**

IFROSS

Université Jean Moulin Lyon 3

guillaumerousset@free.fr

# Transborderings in South America Some Examples of Recent Researches

## AUTEURS

Aldomar RÜCKERT, Camilo CARNEIRO FILHO, Roberto GEORG UEBEL

## ABSTRACT

The article deals with transbordering scenarios in South America, seen as one geopolitical region. Transborder regions and transbordering processes can be understood in various aspects such as reordering of economic flows, people migrations, new connections of infrastructure and information that tend to produce new territorial interactions and territorial networks. It presents multinational South American cartographies in great detail of data. It is proposed the regional delimitation of Iguazu Transborder Region where there are intense cross-border flows of different kinds, legal and illegal. Finally it adds to the analysis of transbordering processes recent international migration transcontinental flows to Brazil.

## KEYWORDS

South America, Transborder regions, Transbordering processes, International migrations

## RÉSUMÉ

L'article examine des scénarii transfrontaliers en Amérique du Sud, comprise comme une région géopolitique. Des régions frontalières et des processus transfrontaliers peuvent être examinés sous de nombreux aspects tels que la réorganisation des flux économiques et de personnes, de nouvelles connexions de l'infrastructure et de l'information qui ont tendance à produire de nouvelles interactions territoriales et réseaux territoriaux. Dans cet article, nous présentons des cartographies multinationales d'Amérique du Sud avec des données très détaillées et proposons une délimitation régionale de la région transfrontalière d'Iguazu, dans laquelle les flux transfrontaliers sont intenses et divers, à la fois légaux et illégaux. Nous contribuons enfin à l'analyse des processus transfrontaliers des flux récents de la migration transcontinentale internationale au Brésil.

## MOTS CLÉS

Amérique du Sud, régions transfrontalières, processus transfrontaliers, migrations internationales

## INTRODUCTION

The article examines transbordering scenarios in South America, seen as a geopolitical region. The continent is under various transformation scenarios with both political and economic integration, including defense and security, where processes of *bordering*, *debordering* and *rebordering* are very clear. Border regions and transbordering processes can be understood in the geopolitical region of South America (Costa, 2009) in many aspects such as reordering economic flows of legal and illegal merchandises and flows of people and information, promoting changes of infrastructures that tend to produce new *territorial interactions* and *territorial networks*.



Analytical attention is given in this article to the necessity of constructing South American multinational cartographies in great detail. Besides, we provide a regional delimitation of the *Iguaçu Transborder Region* –as an international region in the macro transborder region of the La Plata River Basin– where there are intense cross-border flows of different kinds, whether legal or illegal. Finally, we deal with the analysis of transbordering processes in South America, through very recent international transcontinental immigration flows into Brazil.

**1. TRANSBORDER REGIONS AND TRANSBORDERING PROCESSES IN SOUTH AMERICA**

Transborder regions and transbordering processes are related to the creation of a new South American regional order –a *geopolitical multinational region*. The recent creation of UNASUL (Union of South American Nations, in 2008) drives regional territorial cohesion policies along with the creation of the Council of South American Defense. The reordering of economic flows and people relates, in turn, to the new territorial interactions consolidating a *new territorial order* in which transnational territorial networks are one of the defining conditions of globalisation and regional integration (Roseira, 2011). Cross-border flows in this new context give new dynamics to territorial networks in this geopolitical region where it is obvious that the growing process of territories becomes more internationalised.

**Multinational cartographies**

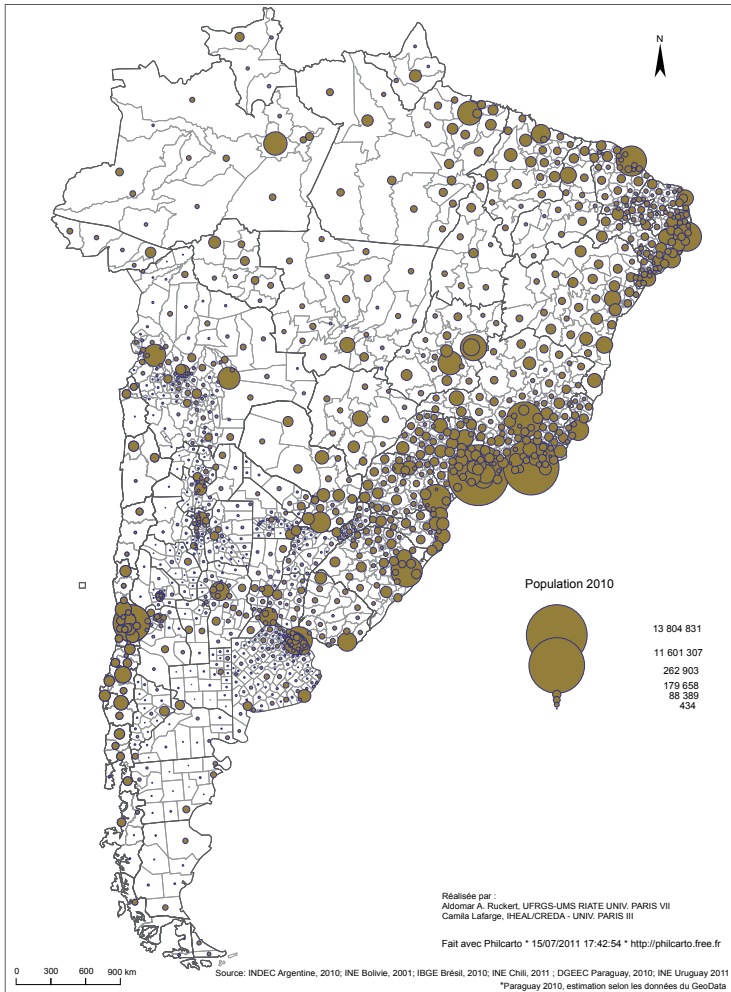
An important aspect in examining transborderings is concerned with the technical deficiencies of the multinational character mapping. A test using European NUTS classifications was held for MERCOSUL (Southern Common Market) + Bolivia and Chile (without Venezuela in this representation) with a view to organize multinational cartography without representing boundary lines between States (Rückert et Lafargue, 2011), on the basis of table 1 data provided by national institutes of statistics.

Table 1. Levels of spatial divisions and number of statistical units by countries

Country	Level II	Level III
Argentina	Provinces (24)	Departments or partidos (501)
Brazil	States (27)	Micro-geographical regions (558)
Paraguay	East and West (2)	Departments (18)
Uruguay	-	Departments (9)
Bolivia	Departments (9)	Provinces (112)
Chile	Regions (13)	Provinces (51)

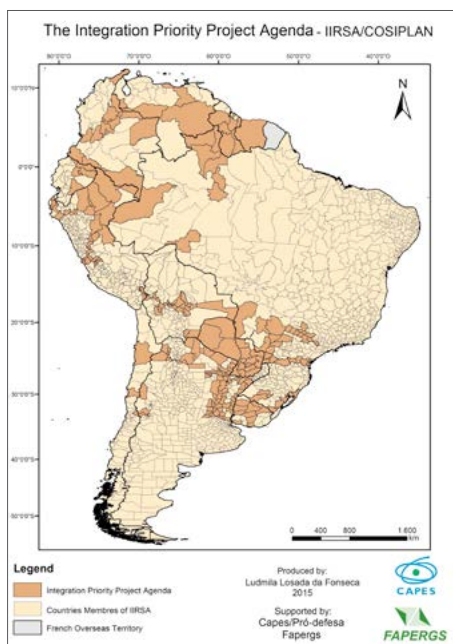
This multinational cartography (map 1) underlines the evident concentration of population in each country, and especially in the micro-regions on the coasts of Brazil, in the Plata River Basin and the Andes line, as well as the multinational region called MERCOSUL Geoeconomic Core located in the macro-region of the Plata Basin, e.g. the diagonal area that goes from Belo Horizonte-Rio de Janeiro (Brazil) to Buenos Aires, Cordoba (Argentina) and Santiago do Chile.

Map 1. MERCOSUL total population, plus Bolivia and Chile, by country, levels II and III, 2010



Scheibe (2013) and Fonseca (2015) examined the relationship between demographic concentrations in level 3 statistical units in South America and the corresponding location of priority projects of IIRSA (Initiative for South American Regional Infrastructure Integration Initiative)/COSIPLAN (South American Council of Infrastructure and Planning) of UNASUL (Union of South American Nations). It was demonstrated that the Agenda of Priority Projects of Integration suits geographic micro-regions or departments where there is greater population concentration, although jobs are not always located in those regions. This finding is even more evident in three axis: MERCOSUL-Chile, Paraguay-Paraná and Capricorn (see map 2).

Map 2. Location of the IIRSA/COSIPLAN Integration Priority Project Agenda



Some regions benefit while others are excluded from this competitive integration in an *internationalisation process of transnational territorial networks* and by the re-concentration of industrial activities in the already most competitive regions, such as those located in the geo-economic core of MERCOSUL. Transborderings intensify the internationalisation process of just a few parts of the territories, mainly those regarded as competitive.

## 2. INTENSE TRANSBORDERINGS IN THE TRIPLE BORDER BRAZIL-ARGENTINA-PARAGUAY

The triple border Brazil-Argentina-Paraguay, located in the macro-region of the La Plata River Basin (map 4) is a good example of an international region with intense transborderings (Schweitzer, 2000; Rückert et Dietz, 2013). This macro-region covers the south-central South American continent (a probable cross-border macro-region), almost matching the geo-economic core of MERCOSUL. The area formed by the triple-twin cities of Foz do Iguazu/BRA, Ciudad del Este/PAR and Puerto Iguazú/ARG, along with the adjacent municipalities from the Iguazu Transborder Region (Carneiro Filho, 2013). This, in turn, tends to concentrate multinational nodosities, centrality flows, and to strongly interact through border trade, international tourism, power generation as well as the cross-border coexistence of various ethnic groups.

### The Iguazu Transborder Region

The Iguazu Transborder Region (map 4) we provide is composed of the Iguazu micro-geographic region in Brazil, the departments of Iguazú in Argentina and Alto Paraná in

Paraguay. This territorial delimitation explains why these political-administrative units have economic, cultural and social ties, and their main economic activities in tourism, power generation and trade. The linkages between the three sides of the border are intense and the economies of these cities are often more interconnected than with their respective countries.

Map 3. The macro-region of the Plata River Basin



Map 4. The Iguazu Transborder Region



### Transborder flows: the legal and illegal trade in the Brazil-Paraguay border

In the Iguazu Transborder Region, the most intense cross-border flows occur along the dyad that separates Brazil and Paraguay. The largest contingents are trading workers from Ciudad del Este living on the Brazilian side; individuals who develop smuggling and embezzlement activities; Brazilian students in Paraguayan education institutions (medical schools, above all); *brasiguayo*<sup>1</sup> migrants; Paraguayan students studying in Foz do Iguaçu universities (UNILA-Latin America Integration University) and Paraguayans who seek jobs in Brazil.

### 3. TRANSCONTINENTAL INTERNATIONAL FLOWS: RECENT IMMIGRATION FOR CENTRAL SOUTH BRAZIL

In recent research, Uebel (2015) sought to identify not only the migratory routes after the three immigration booms experienced by Brazil (at the beginning of the century, in 2010 and in 2013-2014), but also to check networks and transbordering processes that carry out these flows, especially of Haitians and Senegalese, the more noticeable by society, media and researchers.

In total computation of the immigration stock in Brazil, the data show that there were about 1,900,000 immigrants from 2007 to 2014 –overcoming the total estimated by the government and the press in approximately 600,000 immigrant citizens.

1 *Brasiguayo* is a combination of the Portuguese words *Brasi(leiro)* and *(Para)guaio* for Brazilian small farmers and peasants that have been going to Paraguay since the 1970s looking for new lands for agriculture.

### The immigration of Haitians and their routes

According to the data being consulted, there were 2,503 immigrants from Haiti in the state of Rio Grande do Sul (Southern Brazil) in October 2014. They have mostly arrived after a long process of migration through domestic routes in Brazil, presented in map 5, following reports obtained from immigrants themselves during field research conducted in July 2014 in the states of Acre and Rio Grande do Sul.

Map 5. Routes of Haitian immigrants into Brazil

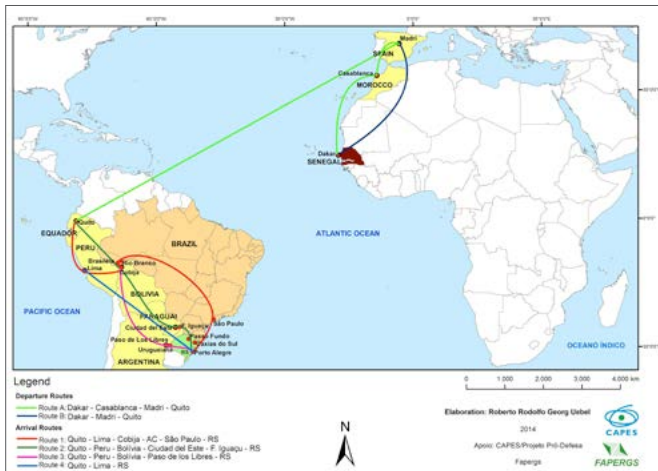


### The immigration of Senegaleses and their routes

On the contrary, it was observed that the concentration of flows and characteristics of Senegalese immigrants were distinct (see map 6). Although they have earned a remarkable prominence in the media, academic and governmental debates from 2013 on, the Senegalese immigration group (in stock) only ranks 22nd in immigration levels in Rio Grande do Sul (Southern Brazil) from 2007 to 2014.

New aspects of transbordering processes have been emerging: illegal immigration has been strong in border regions, mainly in the macro transborder region of the La Plata River Basin. Illegal flows between Uruguai, Argentina, Paraguai and Bolivia have been providing illegal handwork to industrial regions, mainly São Paulo. Recent transcontinental flows of Haitians, and from the West coast of Africa more generally underline another kind of *porosity* to the Amazon region, through which these immigrants have come into Brazil.

Map 6. Routes of Senegalese immigrants into Brazil



## FINAL CONSIDERATIONS

Analysing the South America geopolitical region with focus on transborder regions and transbordering processes electing various types of cross-border flows as possible indicators of these dynamics it was aimed to point out numerous research possibilities in the South American scale. Looking to avoid the excesses of local and micro-regional researches it was sought to articulate some research results at national and international levels, without neglecting the local and regional, although in multinational contexts.

In the specific case of changing borders nowadays it is recognised that scenarii are much more complex than those of the post-Cold War, because they are marked by constant openings and closings, *borderings and reborderings* movements that mark currently processes of transbordering. In constant motions challenging paradigms, South America points to several competing directions with respect to territorial transformations. The infrastructure connections, the construction of roads, and the various flows that connect the several territorial networks, including the above-mentioned transcontinental migrations, are some indicators of new directions being given by the political uses of the territory in this continental region.

## REFERENCES

- Carneiro Filho C., 2013, *Processos de transfronteirização na Bacia do Prata: a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*, Tese de Doutorado, Porto Alegre, UFRGS [[hdl.handle.net/10183/88615](http://hdl.handle.net/10183/88615) consulted 28/01/2016].
- Costa W., 2009, « Le Brésil et l'Amérique du Sud : scénarios géopolitiques et défis de l'intégration », *Confins*, n° 7 [[confins.revues.org/6107](http://confins.revues.org/6107) consulted 28/01/2016].
- Fonseca L., 2015, *Agenda de projetos prioritários de integração – IIRSA/COSIPLAN*, Porto Alegre, UFRGS [map].

Roseira A., 2011, *Nova ordem sul-americana: reorganização geopolítica do espaço mundial e projeção internacional do Brasil*, Tese de Doutorado, São Paulo, USP [[www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-14122012-094017/pt-br.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-14122012-094017/pt-br.php) consulted 28/01/2016].

Rückert A., Dietz C., 2013, "Integração regional, a região transfronteiriça da bacia do Rio da Prata e os projetos de infraestruturas de conexão", *Confins*, n° 17 [[confins.revues.org/8216](http://confins.revues.org/8216) consulted 28/01/2016].

Rückert A., Lafargue C., 2011, *Total population of Mercosur plus Bolivia and Chile, by countries, levels II and III, 2010* [map].

Scheibe E., 2013, *Integração física e integração regional: a Iniciativa para Integração da Infraestrutura regional Sul-Americana (IIRSA/COSIPLAN) como instrumento multiescalar de integração*, Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, UFRGS [[hdl.handle.net/10183/84952](http://hdl.handle.net/10183/84952) consulted 28/01/2016].

Schweitzer A., 2000, *Intégration régionale et aménagement du territoire dans le MERCOSUL : frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières*, thesis directed by Jean Revel-Mouroz, Paris, IHEAL-CREDAL/ Université Sorbonne Nouvelle.

Uebel R., 2015, *Análise do perfil socioespacial das migrações internacionais para o Rio Grande do Sul no início do século XXI: redes, atores e cenários da imigração haitiana e senegalesa*, Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, UFRGS [[hdl.handle.net/10183/117357](http://hdl.handle.net/10183/117357) consulted 28/01/2016].

## THE AUTHORS

**Aldomar Arnaldo Rückert**  
POSGEA / PROPUR  
Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Brésil  
[aldomar.ruckert@gmail.com](mailto:aldomar.ruckert@gmail.com)

**Camilo Pereira Carneiro Filho**  
PPGEEI  
Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Brésil  
[caedre@ig.com.br](mailto:caedre@ig.com.br)

**Roberto Rodolfo Georg Uebel**  
PPGEEI  
Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Brésil  
[roberto.uebel@ufrgs.br](mailto:roberto.uebel@ufrgs.br)

## **Entre apories et réévaluation : du territoire au territorial**

**AUTEUR**

Guy SAEZ

### **RÉSUMÉ**

L'objectif de la communication consiste à montrer que l'emploi de la notion de territoire comme catégorie d'analyse commune à diverses sciences sociales n'aide pas, ou n'aide plus à comprendre les réalités territoriales. Elle n'est plus « une impérieuse nécessité ». Surchargée, soumise à une intense dynamique de dispersion et de stretching conceptuel, elle est devenue une notion insaisissable bien que le terme soit encore omniprésent dans le discours comme une substance nécessaire. Or cette substance, n'ayant d'autre consistance que rhétorique, devrait conduire les chercheurs à la prudence, à éviter de parler le langage d'un objet « tout fait » par d'autres, et « déjà là ». Après avoir abordé quelques apories théoriques de la notion, on défendra la thèse qu'il n'est pas nécessaire de rabattre les objets et processus territoriaux sur un « territoire » pour leur donner du sens. On pourra alors évoquer l'apport des approches nouvelles comme la territorialologie et les théories représentationnelles et des réévaluations conceptuelles de certains travaux de géo-anthropologie et de relations internationales.

### **MOTS CLÉS**

Territoire, apories théoriques, réévaluation, approches nouvelles

### **ABSTRACT**

This communication aims to show that the use of the concept of territory as a category of common analysis in diverse social sciences does not help, or not any more, to understand territorial realities. It is no longer an "absolute necessity". Overloaded, under intense dynamics of dispersion and conceptual stretching, it has become an elusive concept although the term is still omnipresent in the discourse as a necessary substance. Yet this substance, having no other consistency than rhetoric, should lead researchers to caution, to avoid speaking the language of an object "already made" by others, and "already there". Having discussed some theoretical paradoxes of the concept, we will defend the thesis that it is not necessary to fold territorial objects and processes on a "territory" to give them meaning. We can then evoke the contribution of new approaches such as territorialology and non-representational theories and conceptual revaluations of works of geo-anthropology and international relations.

### **KEYWORDS**

Territory, Territorial studies, Critics, New approaches

### **INTRODUCTION**

La notion de territoire comme catégorie d'analyse commune à diverses sciences sociales n'aide pas, ou n'aide plus à comprendre les réalités territoriales. Elle n'est plus « une impérieuse nécessité ». Surchargée, soumise à une intense dynamique de dispersion et de stretching conceptuel, elle est devenue une notion insaisissable bien que le terme soit encore omniprésent dans le discours comme pour représenter une substance nécessaire.



Or cette substance, n'ayant d'autre consistance que rhétorique, devrait conduire les chercheurs à la prudence, à éviter de parler le langage d'un objet tout fait par d'autres, et déjà là. Dès lors que le chercheur parle le langage de son objet, il poétise probablement son propos, il en donne une image cohérente mais il en obscurcit définitivement la compréhension. Il y a donc une forme de *concept stretching* qui pointe dans tous les sens et, ce qui est le comble pour le territoire, qui n'a pas de « frontières » ! S'opposer à l'étirement du concept (1) expose à l'opprobre scientifique et suppose qu'on propose quelque chose de plus pertinent (2). En prenant appui sur les débats qui sont au cœur des « sciences territoriales » et en débusquant quelques apories théoriques de la notion, on défendra la thèse qu'il n'est pas nécessaire de rabattre les objets et processus territoriaux sur un « territoire » pour leur donner du sens. On pourra alors évoquer l'apport des approches nouvelles comme la territorialologie et les théories représentationnelles et des réévaluations conceptuelles de certains travaux de géo-anthropologie et de relations internationales.

### 1. DES APORIES ÉPISTÉMOLOGIQUES...

La grande difficulté du territoire, c'est le pluralisme épistémologique qui le constitue. Soit il est saisi comme un objet physique, concret, doté de propriétés mesurables et organisées par des relations causales et, dans ce cas, on peut tenir un discours exemplifiant sa consistance et son mode d'existence, soit il est un objet abstrait où s'investissent des relations, des idées, des croyances et son ontologie obéit alors à de tout autres règles. Le plus souvent, la notion est employée sans préciser à quelle ontologie on la rattache ; on superpose les deux, ou on les mêle l'une à l'autre en s'exposant inmanquablement au danger de confusion et d'inconsistance. Et c'est précisément cette incomplétude qui est responsable de l'inflation des usages du terme puisque rien ne vient le borner. On est alors devant l'alternative de dire que la discussion « embarrassée » ne peut réellement avoir lieu ou de s'engager dans une opération déflationniste serrée et quelque peu désespérée. I. Boer évoque dans *Uncertain Territories* (2006) un autre type de difficulté : admettre une existence mais la considérer dans le même temps comme incertaine.

Existe-t-il une tierce voie ? Penser le territoire à travers sa méréologie, par exemple, les frontières – en admettant qu'il n'y ait pas trop d'imprécision sur le statut des frontières, êtres abstraits mais singuliers, ou en évoquant le territoire « par un de ses lieux constituant » à condition qu'on n'étende pas le sens du mot territoire à des objets non-topographiques. En effet, si « lieu » et « territoire » sont identiquement arrachés de leurs assises, comme le regrette B. Debarbieux (1995 : 104), leur méréologie devient indéterminée. Mais supposons qu'on puisse passer d'une ontologie à l'autre, ou qu'on puisse se fixer sur une méréologie, on se heurte alors à un nouveau problème épistémologique. Soit on parle du territoire en sociologue de « l'action située » en référence à des acteurs (élus, experts, entrepreneurs, animateurs, habitants... plus ou moins organisés en « systèmes d'acteurs »), et on opte pour un individualisme méthodologique – avec ses nombreuses variantes de l'interactionnisme à l'intérêt rationnel –, soit on insiste sur les règles qui font « agir » le territoire comme une entité collective holistique, et on en revient, le plus souvent, à un institutionnalisme têtue. Généralement, on se soucie peu de concilier ces épistémologies contradictoires. Peut-être y a-t-il des solutions théoriques aux dilemmes soulevés – si le pluralisme épistémologique n'est pas une fable – mais on les voit peu à l'œuvre.

### ... Aux apories sociopolitiques

Une grande partie des travaux sur le territoire, en évoquant sa triple nature matérielle, actantielle et institutionnelle, accentuent l'incertitude. P. Alphanféry traduit bien cela quand il caractérise le territoire comme « une forme particulière de découpage de l'espace plus ou moins institutionnalisé » (2004 : 5). Cette définition est un appel clair à l'interdisciplinarité puisque d'un côté se trouvent les pratiques sociales sur l'espace, de l'autre, les formes d'institutionnalisation qui peuvent renvoyer aussi bien au social qu'au politique. Les territoires les plus institutionnalisés seraient l'État et la commune, les autres se définiraient selon la plus ou moins grande dose de flou entourant leur statut juridico-politique. Puzzle, fin du jardin à la française, millefeuille, etc., les métaphores ne manquent pas pour dire ce qu'on ne sait plus nommer. Quant aux territoires « moins institutionnalisés », ils résulteraient de la créativité des groupes sociaux qui produisent et transforment le cadre spatial de leurs relations, selon des règles propres. Ici le terme « social » n'implique rien de politique ; il peut même être explicitement éjecté. Les économistes, qui ont intégré ces deux dimensions pour penser le « moment territoire » dans la régulation globale du système ne sont pas avertis d'innovations sémantiques : cluster, milieu entrepreneur, système productif localisé. B. Pecqueur (2006 : 28) agrège toutes ces dimensions en pensant le territoire comme « conjonction de l'espace commun abstrait construit par les groupes et d'un espace physique lorsque ce dernier contribue à l'élaboration de la ressource qui fonde le "dedans" par rapport au "dehors". Tout y est, et tout est potentiellement réversible, le territoire peut-être "provisoire et incomplet", le "dedans" et le "dehors" s'enchevêtrer, la communauté est imaginée et en même temps rattachée à une matérialité, etc. ».

Si l'incertitude prévaut, aucun territoire politique – l'État notamment – ne peut plus être défini par ses attributs classiques, c'est un territoire disparu par contraction de son sens. Les territoires « vécus » ne peuvent pas être mieux définis en raison de la multiplicité de ces vécus : ce sont des territoires saturés en signifiés, qui disparaissent par excès de sens.

Ces difficultés non résolues soulignent la faiblesse théorique et épistémologique de la notion de territoire. Un territoire (national) est-il la somme des territoires (locaux) qui le constituent, ou est-il autre chose ? Le territoire est-il le même quand on l'observe à des échelles différentes ? Y a-t-il encore territoire lorsqu'un des ses attributs essentiels vient à manquer<sup>1</sup> ? Si on a peu de certitudes pour dire de quoi il s'agit, on a trop de réponses contradictoires pour dire à quoi il sert. Pourquoi continue-t-il à faire paradigme en dépit de son inconsistance interne ? On est réduit à formuler des hypothèses irritantes. La plus malveillante, c'est que la notion permet d'engager un dialogue avec les responsables politiques et les experts qui parlent le même langage, sésame qui ouvre la porte des contrats de recherche ou qui octroie un rôle d'expert dans les comités de planification. La plus blessante, c'est que ceux qui l'emploient dans le monde académique sont victimes d'idéologies (forcément passéistes), c'est-à-dire d'un système qui offre une réponse unifiée aux problèmes de l'action sociale et qui les amène à surévaluer des formes sociales et des situations dans lesquelles ils croient reconnaître leurs valeurs. La plus « territorialiste », c'est qu'il s'agit avant tout d'une entreprise française tendant à se distinguer dans la compétition internationale des concepts.

1 C'est le cas des *territories* dans de nombreux pays fédéraux qui se distinguent des *states* en ce qu'il leur manque précisément l'autonomie politique.

Voilà pourquoi je soutiens que la notion de territoire, trop épuisée ou trop inépuisable, ne peut nous permettre d'approcher avec un minimum de sérénité interdisciplinaire les situations « territoriales ». Que faire ? On optera non pas pour un compromis mais pour une proposition transitionnelle apte à rendre compte des dynamiques en cours en disant qu'il y a du *territorial*, et plus vraisemblablement de l'*inter-territorial*, dans toute construction du rapport à l'espace (Vanier, 2008), de même que je peux soutenir qu'il y a du culturel, et plus vraisemblablement de l'*interculturel*, dans tout processus de construction des relations sociales. Je n'envisage pas ici de nier la topophilie qui s'exprime dès lors que la question des lieux (hauts-lieux, lieux de mémoires, non-lieux) est évoquée par des habitants, des entrepreneurs territoriaux ou des poètes, mais je tiens à éviter le transfert magique du désir de lieu à la complétude du territoire. La désubstantialisation du territoire pour laquelle je plaide conduit plutôt à être attentif à des processus, des avènements. C'est pourquoi, si je continue de penser qu'on peut utilement étudier des modalités de territorialisation et des modèles de territorialité, je ne me permets plus de conclure (comme j'ai pu le faire jadis) que tout cela « fabrique du territoire » (Saez, 1981). Il n'y a plus de lieu pour le territoire mais des territorialités subsistent, agissantes, plus ou moins prégnantes, que l'on doit saisir comme des interactions, des communications. Elles permettent d'imaginer un espace qui ne peut jamais se fermer, ni gagner en épaisseur ontologique en raison des procédures de territorialisation qui vont du mondial au local, toujours plus complexes, contractuelles, perpétuellement négociées et non immédiatement données par le droit, la culture, ou l'autoréférentialité des relations sociales. En passant du tacite à l'explicite, de ce qui est légitime depuis toujours à ce qu'il faut toujours légitimer, les territorialités nouvelles nous éloignent irrémédiablement du seuil à partir duquel « on ne peut plus faire comme les anciens » ; on ne peut plus s'inscrire naïvement dans une histoire mais simplement la recomposer sentimentalement ; on ne peut plus parler le langage de l'épopée, des temps inauguraux ni celui du dur labeur des temps de l'établissement. Reste celui de la stratégie : les planificateurs élaborent une cartographie continue, interactive et participative comme il se doit, des territorialités mouvantes, ils recensent des populations de plus en plus mobiles et inventent des symboles identificateurs pour des imaginaires urbains instables. Toutes ces stratégies de l'imaginaire soulignent encore une fois l'identité conceptuelle fuyante du territoire.

## **2. PROPOSITIONS DE RÉÉVALUATION DU « TERRITORIAL »**

Passer du territoire au territorial, c'est donner un avantage à la multiplicité sur l'unité, au processus plutôt qu'à la fixité, à la relation plutôt qu'à la substance et à la régulation plutôt qu'à la régularité. Quand la notion de territoire ne s'applique pas directement à des divisions politiques institutionnalisées de l'espace, elle réfère à une sorte de continuum espace-temps replié sur lui-même : le territoire suppose la co-présence, une forme d'horizontalité des relations sociales de personnes qui vivraient la même histoire sur le même espace. Or, la littérature scientifique a insisté sur les changements qui affectent la matérialité et la territorialité de l'espace. Les relations entre les gens et les lieux sont remises en cause, jusqu'à mettre en crise les deux concepts fondamentaux d'État et de représentation, ce qui peut conduire à une dé-nationalisation des sciences sociales (Sassen, 2000).

Dans la communication définitive, on examinera en quoi les approches les plus nouvelles de la question territoriale tentent de se passer du « territoire » ou de le réévaluer dans une logique territoriale nouvelle. (i) Le courant de la territorialologie explore les « circuits

courts » et « *slow* » de la territorialité. (ii) Le thème de l'articulation des espaces de représentation, celui des mots, de l'ordre des discours avec les espaces où se meuvent les êtres et des choses disparates a été le problème épistémologique et pratique continu des études territoriales. Les théories non représentationnelles s'attachent à une intention en action qui se manifeste non par le *logos* mais par la perception et l'engagement corporel. Elles souhaitent donner une légitimité aux sensitive evocations (Gregory, 2010 : 71) dans l'expérience spatiale dans la mesure où c'est dans le mouvement des corps que s'origine une phénoménologie de l'espace ; c'est du corps que dépendent les processus cognitifs à travers le système émotionnel. (iii) Du côté d'une certaine géo-anthropologie, on s'élève à la fois contre la vision naturalisante, primordialiste (Haesbaert, 2001) ou métaphysique (Malkki, 1992) du territoire et en même temps contre l'idée d'une disparition du mouvement de territorialisation pour voir dans la multiplication des territorialités ce qui fait disparaître le territoire lui-même. Enfin (iv), on évoquera la controverse en cours sur les droits territoriaux puisque le découplage entre identité et souveraineté, entre culturalisme et fonctionnalisme conduit les spécialistes des relations internationales à réévaluer leurs conceptualisations.

## RÉFÉRENCES

- Alphandéry P., 2004, « Territoires en question. Pratiques des lieux, usages des mots », *Ethnologie française*, 2004/1, vol. 34, pp. 5-12.
- Boer I. E., 2006, *Uncertain Territories. Boundaries and Cultural Analysis*, Amsterdam, Rodopi.
- Debarbieux B., 1995, « Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique », *L'Espace géographique*, 24(2), pp. 97-112.
- Gregory D., 2010, "Areal Differentiation and Post-Modern Geography", in Kavanagh L., *Chrono-Topologies. Hybrid Spatialities and Multiple Temporalities*, Amsterdam, Radopi, 67-96.
- Haesbaert R., 2001, « Le mythe de la déterritorialisation », *Géographie et culture*, n° 40, pp. 53-75.
- Malkki L., 1992, "Space-Identity and the Politics of Difference", *Cultural Anthropology*, 7(1), pp. 24-44.
- Pecqueur B., 2006, « Le tournant territorial de l'économie globale », *Espaces et Sociétés*, n° 124-125, pp. 17-32.
- Saez G., 1981, « Fabriquer des territoires : les quartiers à Bologne, Turin et Grenoble », *Les Cahiers de l'aménagement du territoire*, VI, pp. 11-28.
- Sassen S., 2000, "Spatialities and Temporalities of the Global: Elements for a Theorization", *Public Culture*, 12(1), pp. 215-232.
- Vanier M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Économica.

## L'AUTEUR

**Guy Saez**  
PACTE  
CNRS  
guy.saez@umrpacte.fr

# Un nouvel instrument financier de développement des territoires L'Agence France locale

## AUTEUR

Messaoud SAOUDI

## RÉSUMÉ

L'investissement public local contribue au développement économique des territoires, et les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en sont les principaux acteurs ; la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires leur a ouvert la possibilité de faire appel aux marchés internationaux de capitaux *via* leur Agence France locale-société financière ; de onze membres fondateurs (une région, 3 départements, 4 EPCI et 3 communes), l'AFL, qui depuis juin 2014 a établi son siège à Lyon, comprend au 30 octobre 2015 114 collectivités actionnaires. Ce nouveau mode de financement semble consacrer une réelle indépendance et autonomie financières en matière d'investissement local. Notre communication vise à éclairer la capacité d'action territoriale des collectivités à travers cette agence de financement ainsi que les liens qu'entretient l'AFL avec ses partenaires financiers publics et privés.

## MOTS CLÉS

Investissement et emprunt local, capacité financière d'action territoriale, développement économique des territoires, agence de financement des collectivités territoriales (AFL), marchés financiers internationaux de capitaux

## ABSTRACT

Local public investment significantly contributes to the economic development of the regions, local authorities (TC) and EPCI (public body for inter-municipal cooperation); the Law No. 2013-672 of 26th of July 2013 "on the separation and regulation of banking" opened up for them the possibility of calling onto international capital markets *via* their Agence France locale-société financière (AFL); composed of eleven founding members (one region, 3 departments, 4 EPCI and 3 local authorities), the AFL, whose headquarters have been situated in Lyon since June 2014, currently gathers (as of 30th of October 2015) 114 community members. This new funding method seems to assign a real independence and financial autonomy regarding matters of local investment. Our communication aims to shed light on the capacities of the TC and EPCI's territorial action through this funding agency and also the connections between the AFL and its public and private financial partners.

## KEYWORDS

Investment and local borrowing, Financial ability to act territorially, Economic development of territories, Financing agency of the local authorities (AFL), International financial capitals markets

## INTRODUCTION

La crise financière de 2008, qui semble résulter à l'origine d'une crise bancaire, a vu les sources de financement privé de l'investissement public local se tarir ; les « emprunts

toxiques » auxquels certaines collectivités territoriales ont succombé ont par ailleurs fini par fragiliser le statut et le rôle de la principale banque des collectivités, Dexia-Crédit local. À cette baisse des crédits d'investissement, s'ajoute une situation dégradée des finances publiques nationales sous contrainte européenne incitant l'État à réduire sa contribution aux budgets locaux (Degron, 2015) ; ce contexte financier fragile marqué notamment par la baisse des dotations de l'État a conduit certaines régions, départements, EPCI à fiscalité propre et grandes villes à proposer, en s'inspirant de modèles étrangers existants (Norvège, Suède, Pays-Bas notamment), la création d'une agence de financement, sorte de banque publique locale dont seraient actionnaires les seules collectivités territoriales françaises (Saoudi, 2012). Ces dernières sont les principales bénéficiaires du Groupe Agence France locale (GAFL) dont la mise en place, à l'origine difficile (refus de l'État car ne souhaitant pas être appelé en garantie en cas de défaillance de l'agence), mais rendue possible par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires (en son art. 35 codifié à l'art. L1611-3-2 du Code général des collectivités territoriales ou CGCT). Le GAFL comprend deux sociétés de droit commercial, l'Agence France locale-société territoriale chargée de définir la stratégie de financement et l'Agence France locale-société financière chargée quant à elle de la mise en œuvre opérationnelle (Anziani, 2015).

L'Agence France locale (AFL) en tant qu'établissement de crédit spécialisé émet depuis mars 2015 des titres sur les marchés internationaux de capitaux pour financer les opérations d'investissement public devenant ainsi un acteur majeur du développement économique des territoires. L'analyse de la gouvernance de cette nouvelle structure et l'étude de son activité en lien avec les autres institutions publiques et privées au sein d'un système local passablement complexe permettent de relever les apports de l'AFL quant à la capacité autonome de financement des politiques publiques d'aménagement durable et de développement économique des territoires marquant ainsi une forme d'indépendance financière des collectivités à l'égard de l'État et leur capacité d'innovation financière.

## **1. UNE AGENCE DE FINANCEMENT LOCAL À STATUT UNIQUE ET ORIGINAL**

L'analyse de la gouvernance du Groupe Agence France locale (GAFL) révèle l'originalité de l'agence de financement et sa capacité d'action territoriale. On l'observe à l'examen de la structuration duale du Groupe telle qu'exigée par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et telle que définie par le Livre II du Code de commerce, à savoir l'AFL-société territoriale d'une part, et, d'autre part, sa filiale, l'AFL-société financière.

### **L'AFL-société territoriale**

Société anonyme à conseil d'administration, l'AFL-société territoriale, maison mère du groupe, est chargée de définir les grandes orientations et la stratégie du GAFL. Elle gère l'actionariat et assure aussi la garantie des prêts et emprunts (« garantie-société territoriale »). Pour ce faire, elle dispose d'un conseil d'orientation et d'une direction générale. Les collectivités publiques françaises actionnaires à 100 % sont représentées par leurs élus au sein d'un conseil d'administration (CA) composé de 15 membres dont la mission est de contrôler la gestion du directeur général et de ses adjoints.

Toute adhésion nécessite au préalable une analyse de la situation financière de la collectivité (*rating*) pour évaluer la qualité de sa signature. Toute collectivité quelle que soit sa taille peut adhérer : la liberté d'adhésion permet ainsi à de petites collectivités, jusque-là

dans l'incapacité d'emprunter sur les marchés, de pouvoir le faire en s'associant à d'autres créant ainsi une solidarité financière entre collectivités françaises pour émettre à des taux et durée avantageux. Les collectivités rurales sont les premières bénéficiaires de cette activité d'emprunt groupé et garanti par le GAFL. D'ailleurs la note positive attribuée par les agences de notation au GAFL est là pour témoigner de la bonne signature du GAFL et partant de l'AFL-société financière qui, elle, est chargée d'effectuer les opérations d'emprunt sur les marchés obligataires. Il s'agit par cette structuration duale d'affirmer l'indépendance et la responsabilité de la gestion opérationnelle de l'AFL-société financière...

### **L'AFL-société financière**

Société anonyme dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance composé à majorité d'administrateurs indépendants nommés par la maison mère (AFL-société territoriale) et membres issus du monde bancaire et financier, l'AFL-société financière est chargée de consentir des crédits et prêts pour satisfaire les besoins d'investissement des collectivités intéressées. Pour ce faire, l'AFL, en tant qu'établissement de crédit spécialisé, a dû au préalable recevoir l'agrément de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), autorité administrative indépendante rattachée à la Banque de France. L'agrément a été obtenu le 22 décembre 2014 lui permettant ainsi d'octroyer des prêts depuis mars 2015. En ce sens l'AFL est un établissement de crédit soumis aux règles fixées par le Comité de Bâle, elle participe comme d'autres<sup>1</sup> au financement de l'investissement local, domaine concurrentiel s'il en est. L'emprunt bancaire s'étant tari depuis la crise de 2008, c'est donc contraintes et non par un choix délibéré que les collectivités ont décidé d'instituer un organe permanent de financement, l'AFL. Cette dernière se perçoit davantage comme une institution complémentaire à celles déjà existantes. À travers l'AFL, il s'agit de diversifier les sources de financement à moyen et long terme et aussi de bénéficier de prêts à des taux et conditions intéressants dans le cadre d'émissions obligataires ouvertes à toute collectivité sans considération de taille ou capacité financière dès lors qu'elle répond à certaines conditions financières. Cette activité d'émission d'emprunt obligataire soumet l'AFL au respect d'une réglementation financière placée sous la surveillance de l'autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et de l'autorité des marchés financiers (AMF). Cette réglementation impose notamment une évaluation de la solvabilité de l'AFL par les agences de notation (en particulier Moodys qui s'intéresse plus particulièrement à la notation des dettes locales).

L'AFL peut octroyer des crédits, recevoir des dépôts et fonds remboursables en vue de prêter aux collectivités et EPCI à fiscalité propre français dès lors qu'ils sont actionnaires de l'AFL-société territoriale permettant à ces derniers de conduire et de mener à bien leurs opérations d'investissement en matière d'infrastructures et de réseaux..

## **2. UNE AGENCE DE FINANCEMENT LOCAL À L'ACTIVITÉ ET AU PARTENARIAT DYNAMIQUES**

Devenu le « bras armé financier » des collectivités, l'AFL contribue, mais à hauteur de 50 % seulement de leurs besoins (soit entre 18 et 20 milliards d'euros par an), pour se conformer au principe juridique européen de libre concurrence. L'AFL apporte ainsi un soutien financier à ses membres et développe un partenariat avec des acteurs publics et privés.

---

1 Notamment la coentreprise Banque postale-Caisse des dépôts, actionnaire chacune respectivement à 65 % et 25 % du capital, qui a remplacé depuis mars 2013 Dexia.

### **L'activité de soutien financier**

Pour son premier exercice 2014, l'AFL a octroyé des prêts d'un montant de 758 millions d'euros et espère pouvoir d'ici 2024 le faire à hauteur de 4 milliards d'euros soit près de 25 % des besoins du secteur public local français. Cette capacité d'emprunt puis de prêt provient de ses fonds propres constitués par l'apport de capitaux des collectivités actionnaires, capitaux qui doivent être conservés dix ans minimum, durée garantissant la solvabilité de l'AFL, ce qui nourrit la confiance auprès des investisseurs institutionnels (États, groupes bancaires et d'assurances, voire fonds de pension).

L'AFL se veut une agence de financement autonome et responsable dans ses choix d'investissement, capable de répondre par une offre de financement supérieure à la demande et ce quel que soit le contexte économique, ce que la crise financière de 2008 ne permettait pas. Le contexte général qui en résulte vise à faire de l'emprunt obligataire émis par l'AFL un financement sécurisé et le principal levier d'expression de l'autonomie locale : l'AFL apparaît comme un organisme financier spécialisé permettant d'accroître la marge de manœuvre des décideurs locaux et de marquer ainsi plus fortement leur indépendance financière à l'égard de l'État. Ce dernier n'est en effet pas appelé en garantie. Les collectivités actionnaires du GAFL ont su mettre en place un mécanisme de double garantie : « garanties membres » sur le modèle suédois et « garantie-société territoriale » sur le modèle finlandais, mécanisme original qui participe de l'autonomisation du financement local des politiques publiques territoriales. Reste toutefois que l'AFL reçoit de la part des investisseurs une notation financière inférieure à celle de l'État français au contraire des agences de financement des pays nordiques dont la notation est identique à celle de leur État respectif. Le lien financier État-collectivités territoriales n'est ainsi pas totalement rompu en tout cas aux yeux des investisseurs intéressés par l'achat de dette locale.

L'activité de financement de l'investissement local nourrit aussi le développement d'un partenariat avec d'autres acteurs publics et privés renforçant ainsi l'interdépendance financière du système local.

### **L'activité de partenariat financier**

L'AFL est consciente qu'elle ne peut agir seule, elle se considère comme un instrument complémentaire d'autant qu'elle agit dans un environnement économique soumis au principe de concurrence : elle développe ainsi un partenariat public-public qui paraît plus important (Banque européenne d'investissement, État, Caisse des dépôts et consignations, coentreprise Banque postale-Caisse des dépôts...) que le partenariat public-privé (établissements de crédit que sont notamment BPCE, Crédit agricole, Société générale...). Les acteurs publics sont davantage présents dans le financement de l'investissement local, ce dernier nécessite en effet une certaine stabilité car il contribue pour une bonne part au maintien ou mieux à la croissance de l'activité économique nationale (Ridoret, 2015).

L'irruption de l'AFL sur le marché du financement de l'investissement local conduit à une forme de régulation de ce marché car dans son statut, l'AFL s'interdit tout recours aux « emprunts toxiques » ce qui conduit la plupart des collectivités à se détourner des établissements privés proposant de tels produits à risque et donc à faire plutôt appel à l'AFL. Cette affirmation de son rôle, révélé à travers le nombre sans cesse croissant du



nombre de collectivités adhérentes, est l'une des expressions de cette forme de « territorialisation du droit public financier » (RFFP, 2015) qui appelle une approche renouvelée des rapports financiers entre l'État et les collectivités territoriales. Ces dernières s'arrogent de plus en plus un réel pouvoir de décision financière en matière d'action économique et de développement local. À l'incapacité financière d'un État sous contrainte budgétaire européenne semble répondre une capacité d'innovation des collectivités pour financer leurs actions territoriales (FMDV, 2014), ce d'autant plus que 70% de leur investissement sont auto-financés : les règles budgétaires et financières particulières qui leur sont applicables (notamment les « règles d'or » et règle d'équilibre réel et d'exécution au sens du CGCT) viennent renforcer cette capacité d'autofinancement. La Cour des comptes, dans son premier rapport public thématique consacré aux finances publiques locales, va jusqu'à qualifier la dette émise par l'AFL de « risque quasi souverain » (CC, 2013), montrant par cette qualification le caractère sûr de l'emprunt obligataire émis au bénéfice des collectivités territoriales actionnaires et sous la double garantie de l'AFL-société financière et de l'AFL-société territoriale.

## RÉFÉRENCES

Anziani A., 2015, *Rapport n° 315 du Sénat fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Gérard Collomb et plusieurs de ses collègues sur la participation des élus locaux aux organes de direction des deux sociétés composant l'Agence France locale*, Paris.

Collectif (RFFP), 2015, « La territorialisation du droit financier », *Revue française de finances publiques*, n° 129.

Cour des comptes (CC), 2013, *Les finances publiques locales*, rapport public thématique.

Degron R., 2015, « L'investissement public local 2015-2017 : le temps de l'incertitude », *Gestion et Finances publiques-La revue*, n° 7/8.

Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV), 2014, *Résolutions Europe : innover localement pour financer les territoires*, Paris.

Ridoret D., 2015, *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*, Avis de la section de l'économie et des finances du Conseil économique, social et environnemental (CESE), Paris.

Saoudi M., 2012, « L'agence de financement des collectivités territoriales : vers une banque publique locale ? », *Gestion et Finances publiques-La revue*, n° 12.

## L'AUTEUR

**Messaoud Saoudi**

CERFF

Université de Lyon

messaoud.saoudi@univ-lyon2.fr

# **Le *relevant network* : fondement d'une intelligence stratégique localisée<sup>1</sup>**

## **AUTEUR**

Patrice SCHOCH

## **RÉSUMÉ**

Compte tenu de la nature et des missions diverses des acteurs territoriaux, il est essentiel de considérer les interconnexions qui existent entre eux. La défaillance des uns impacte nécessairement les autres. Ainsi, comment les organisations privées et publiques d'un territoire peuvent-elles devenir suffisamment alertes pour anticiper, s'adapter et se projeter dans leur devenir territorial ? Pour chaque organisation, chaque territoire, chaque mission et chaque objectif, il existe un ou plusieurs réseaux de contacts pertinents. C'est ce que nous avons appelé *relevant network* ou *réseau pertinent d'influences*. Pour le formaliser, il est essentiel d'étendre à tous ces réseaux le champ d'application de l'intelligence stratégique et d'y intégrer une méthodologie adaptée. L'applicabilité concrète de cette démarche auprès de l'ensemble des acteurs d'un territoire permet indéniablement à chacun de mieux s'adapter à des évolutions socio-économiques futures, de plus en plus incertaines.

## **MOTS CLÉS**

Intelligence stratégique, influence, réseaux, entreprise, collectivité

## **ABSTRACT**

Given the nature and the diverse missions of territorial stakeholders, interconnections that exist between them is a fundamental aspect to be considered. The failure of some inevitably impacts on the others. Therefore how can private and public organizations of a territory become alert enough to anticipate, adapt and plan their territorial future? For any organization, any territory, any mission and any objective, there are one or several networks of relevant contacts, that we called Relevant Network. To formalize it, it is essential to spread to all these networks the scope of strategic intelligence and to integrate into it an appropriate methodology. The concrete applicability of this approach with all the actors of a territory unmistakably allows each of them to better adjust to more and more uncertain future socioeconomic evolutions.

## **KEYWORDS**

Strategic intelligence, Influence, Networks, Company, Municipality

## **INTRODUCTION**

En France, de par l'importance médiatique des pertes d'emplois dans le secteur industriel, ce dernier apparaît souvent comme la préoccupation majeure des politiques dans le domaine économique. La relance du secteur industriel est, de fait, un levier à ne pas négliger. L'intelligence stratégique (IS) regroupe l'ensemble des pratiques managériales de gestion de l'information et de l'influence, afin de permettre l'atteinte des objectifs pour une entreprise. Elle a ainsi un rôle fondamental à jouer dans le domaine économique. Mais les entreprises doivent-elles être les seules concernées par ces pratiques ?

<sup>1</sup> Cette communication n'a pas été présentée lors du colloque CIST2016 en raison de l'indisponibilité de son auteur.

L'intelligence stratégique doit s'appliquer et s'adapter à l'ensemble des acteurs d'un même territoire. Compte tenu de la nature et des missions diversifiées des acteurs territoriaux, il est essentiel de considérer les interconnexions qui existent entre eux. La défaillance d'un acteur impacte nécessairement les acteurs limitrophes. Négliger certains secteurs (économiques, sociaux, politiques et publics), c'est aussi, à terme, prendre le risque de créer des dysfonctionnements futurs.

Ainsi, comment les organisations privées et publiques d'un territoire peuvent-elles devenir suffisamment alertes pour anticiper, s'adapter et se projeter dans leur devenir territorial ?

Quel que soit le secteur, chaque organisation évolue sur un territoire avec une multitude de réseaux et de contacts. Cette gestion des réseaux d'influence doit reposer sur une démarche d'*intelligence stratégique localisée* (ISL) :

- *intelligence* pour analyser un environnement en corrélation avec les besoins de l'organisation,
- *stratégique* pour mettre en place une démarche d'anticipation et de proactivité adaptée aux objectifs de l'organisation,
- *localisée* afin de déterminer territorialement et dans l'environnement de l'organisation les informations et les réseaux dont elle a réellement besoin.

Pour chaque organisation, chaque territoire, chaque mission et chaque objectif, il existe un ou plusieurs réseaux de contacts pertinents. C'est ce que nous avons appelé *relevant network* ou *réseau pertinent d'influences*.

Pour formaliser ce *relevant network*, il est essentiel d'étendre, à tous, le champ d'application de l'intelligence stratégique et d'y intégrer une méthodologie adaptée.

## **1. VERS UNE DÉMARCHE D'INTELLIGENCE STRATÉGIQUE APPLICABLE À TOUS**

Si les experts s'accordent à définir l'intelligence comme l'*aptitude d'un être humain à s'adapter à une situation, à choisir des moyens d'action en fonction des circonstances*, la notion française d'intelligence économique (IE) a longtemps fait l'objet d'intenses débats théoriques et pratiques. Les définitions sont multiples mais se centralisent, malgré tout, sur la recherche et l'utilisation de l'information utile (Pautrat, 2003). Nous n'aborderons pas, ici, volontairement la *business intelligence* qui se centre sur les outils mêmes de gestion informatique, afin de mettre en exergue une approche méthodologique et stratégique adaptée.

### **La portée limitée d'une intelligence économique**

Sophie Larivet relève que si l'intelligence économique repose sur les trois pratiques informationnelles que sont le renseignement, la protection et la fonction d'influence, il s'agit avant tout d'un *mode de management stratégique de l'information de l'entreprise* quelle que soit sa taille (Larivet, 2006). L'entreprise est ainsi la première organisation concernée par le processus d'intelligence économique.

Les collectivités territoriales et, d'une manière générale, toutes les organisations publiques ont un besoin d'informations et de réseaux pour cadrer leurs missions de service public. Néanmoins, leurs actions d'intelligence économique sont définies dans le cadre de politiques publiques de compétitivité et de sécurité économique (Pautrat, 2003). Étonnamment,

la question de savoir si ces organisations s'appliquent à elles-mêmes ce processus dans le cadre de leur fonctionnement organisationnel n'est jamais directement abordée.

### **Les limites publiques de l'intelligence économique territoriale**

La notion d'intelligence économique se décline également d'un point de vue territorial. L'intelligence économique territoriale (IET) est l'application de l'intelligence économique à un territoire ou une région (François, 2008). Loin d'être une simple application territoriale du processus précédemment décrit au sein d'une entreprise, l'objectif de l'IET est de développer l'activité économique d'un bassin d'emploi, autour de certaines activités considérées comme stratégiques pour ce territoire.

L'intelligence économique territoriale, permet d'organiser des pôles de compétitivité, associant un ensemble hétérogènes d'acteurs sociaux économiques (Pautrat, 2003).

De fait, la césure qui sépare l'intelligence économique territoriale de l'intelligence économique repose sur la spatialisation du processus d'intelligence économique. La notion d'IE est appliquée du point de vue et au sein de l'entreprise. L'IET repose, quant à elle, sur une vision macroéconomique du point de vue des missions des services publiques. L'IET a pour mission d'assurer et maintenir les avantages compétitifs que les territoires ont su créer en vue de leur propre développement.

L'entreprise se définit juridiquement comme une unité économique qui implique la mise en œuvre de moyens humains et matériels de production ou de distribution des richesses reposant sur une organisation préétablie. De fait, sa création et son développement reposent sur la décision souveraine de ses dirigeants. C'est à l'entreprise de mettre en place sa propre démarche territoriale d'intelligence.

### **Une accessibilité offerte à toutes les organisations**

Le fait d'accoler l'adjectif *économique* au mot *intelligence* propose une vision restrictive et appauvrissante du processus d'IE qui, de ce fait, n'est liée qu'à sa finalité commerciale. Un service public, quant à lui, désigne un ensemble organisé de moyens matériels et humains mis en œuvre par l'État ou une collectivité publique, en vue de l'exécution de ses tâches.

Ainsi, si nous retirons les objectifs intrinsèques et personnels des organisations (publiques/privées, civiles/économiques/non marchandes), nous pouvons délimiter un cadre commun lié à l'organisation et la mise en commun de ressources matérielles et humaines, en vue d'atteindre un ou plusieurs objectifs. Ces organisations représentent chacune un acteur stratégique dans leur territoire propre (Demazière et Faugouin, 2005).

À l'intelligence économique, nous pouvons mettre en valeur la notion plus universelle d'intelligence stratégique (IS). Déjà utilisée en Belgique, cette notion a fait l'objet d'une définition dans le cadre d'une démarche de normalisation par l'Association française de normalisation (AFNOR). L'intelligence stratégique y est définie comme la capacité d'une organisation, quelle qu'elle soit, à prendre des décisions stratégiques de structuration d'activité, d'anticipation, de positionnement, d'influence ou de protection, basée sur la production de réflexions et d'analyses de son écosystème, de ses caractéristiques et des objectifs qu'il souhaite atteindre (Diallo, 2010).

S'intéresser à une intelligence stratégique élargie et accessible à tous doit nécessairement nous conduire à une démarche proactive, prenant en compte l'ensemble des facteurs et réseaux humains d'un territoire.

## **2. L'INTÉGRATION TERRITORIALE DES RÉSEAUX : VERS L'ÉMERGENCE D'UN *RELEVANT NETWORK***

L'influence, et d'une manière générale la gestion des réseaux, peut prendre des formes très variées. L'action peut très bien viser l'influence sur le comportement d'un consommateur, sur ses concurrents, sur l'opinion publique, etc. (Harbulot et Springuel, 2009) L'influence peut également revêtir une forme plus solennelle comme l'influence politique, autrement dit le lobbying. (Marsan et Daverio, 2009) Il est essentiel de lier la gestion des réseaux publics et celle des réseaux privés, afin de bénéficier d'une stratégie et d'une vue d'ensemble. Une fois réunis, il est nécessaire de structurer une approche innovante pour définir les « réseaux pertinents », permettant à chaque acteur du territoire d'atteindre ses objectifs.

### **L'approche pertinente d'une vision périphérique**

La définition d'une stratégie concomitante des réseaux doit reposer nécessairement sur une approche permettant de définir la vulnérabilité et la vigilance d'une organisation. Cela permet ainsi de structurer, de manière pertinente, le *process* de veille et d'établir une stratégie de réseaux. Pour se faire, il a été nécessaire d'y intégrer l'approche de *vision périphérique* développée par George S. Day et Paul J.H. Schoemaker (2006).

Ils définissent la *périphérie* comme *partout où l'attention n'est pas*. La périphérie n'est pas tellement une région fixe, localisable dans l'environnement externe, puisque chaque attention portée sur un point de l'environnement crée une nouvelle périphérie. Quand vous changez votre modèle économique, social ou politique vers une nouvelle direction, vous créez de nouveaux angles morts dans d'autres directions.

L'estimation de la vulnérabilité et de la vigilance d'une organisation repose sur cinq éléments déterminants : la direction, la manière dont la stratégie est définie, le management de la connaissance, l'organisation et la culture de l'organisation (Day et Schoemaker, 2006). À cette vision, il convient d'associer les réseaux humains. Ainsi :

- la curiosité et l'ouverture sur le cœur et la périphérie de ses activités doivent permettre de détecter tous les réseaux pertinents et utiles,
- la collecte et le partage des signaux faibles doivent favoriser l'échange en interne de l'organisation, entre certains acteurs clés identifiés,
- la flexibilité stratégique doit faciliter une certaine agilité pour utiliser habilement les réseaux existants.

En favorisant une meilleure gestion des réseaux pertinents, ce *relevant network* permet d'accroître la possibilité de mieux connaître et évoluer dans son environnement.

### **Vers une approche pratique de gestion des réseaux d'influences**

Comme nous l'avons vu précédemment, les différentes notions d'intelligence sont trop restrictives pour répondre aux besoins de toutes formes d'organisations, en tenant compte des spécificités humaines et territoriales.

Nos recherches ont permis de développer une *intelligence stratégique localisée* (ISL) :

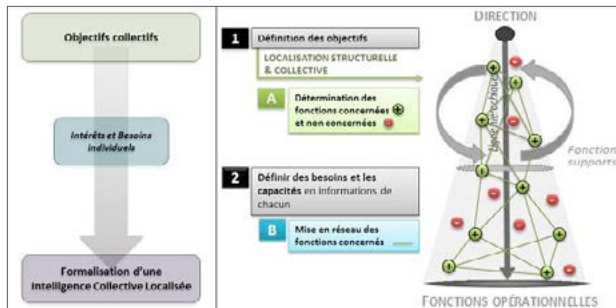
- en intégrant le modèle de *vision périphérique* qui offre une approche pertinente pour mieux appréhender un environnement professionnel,
- en créant des modules complémentaires adaptés aux territoires et aux réseaux. Si la *vision périphérique* permet de capter au mieux les signaux faibles, elle présentait quelques limites : orientation spécifique pour les entreprises, non prise en compte des réseaux d'influence et absence d'approche territoriale et géographique. Contrairement à l'intelligence territoriale qui est axée sur l'appréhension et le développement du territoire, l'ISL se centre sur les missions et les objectifs de l'organisation en tenant compte des spécificités territoriales. Néanmoins, la connaissance du territoire nécessite de prendre en compte toutes les informations socio-économiques, politiques, voire géographiques en fonction de la typologie de l'activité concernée. Ces connaissances territoriales sont indissociables de la maîtrise même des réseaux (Prax, 2002).

Nous définissons l'ISL comme :

- l'utilisation et la localisation stratégique, opérationnelle et territoriale des pratiques informationnelles de veille, de protection et d'influence,
- par la mise en commun de ressources matérielles et humaines précises,
- en vue de capter et sélectionner les signaux faibles utiles,
- et d'agir de manière ciblée sur les réseaux publics et privés identifiés,
- permettant l'atteinte des objectifs de l'organisation, quelle que soit sa finalité intrinsèque.

La gestion de la veille et des réseaux nécessite un investissement important très chronophage. Il a fallu les structurer en localisant précisément les informations, les fonctions clés et les interlocuteurs extérieurs réellement utiles dans l'atteinte des objectifs fixés. La démarche est de partir des objectifs collectifs de l'organisation (*fixés par la direction*) et de déterminer l'ensemble des fonctions concernées dans la structure (*fonctions support/ fonctions opérationnelles*). Le recensement des besoins et des capacités de chacun au niveau informationnel permet, dans un second temps, de formaliser une approche collective, en mettant les fonctions clés (figure 1).

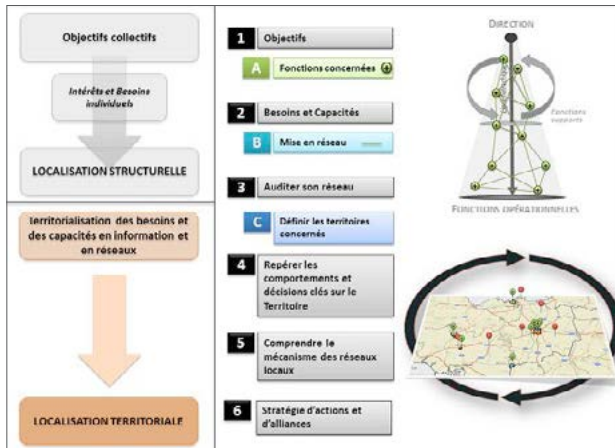
Figure 1. Intelligence stratégique localisée. L'approche structurelle, P. Schoch, 2013



La localisation stratégique va reposer, ensuite, sur la territorialisation des besoins et des capacités en information et en réseaux. Ainsi, les fonctions, capacités et besoins concernés doivent être appliqués sur un territoire précis (figure 2). L'étendue du territoire

dépend, bien entendu, de l'ampleur des objectifs, du secteur d'activité et du degré de précisions que veut appliquer la direction de l'organisation.

Figure 2. Intelligence stratégique localisée. L'approche territoriale, P. Schoch, 2013



Cette approche de gestion de l'information et des réseaux humains offre une opportunité réelle à toutes les organisations, privées comme publiques, marchandes ou non, de connaître et comprendre les autres acteurs d'un même territoire. Cette compréhension permet d'optimiser leur approche managériale et ainsi de pouvoir entreprendre toutes les actions nécessaires à la bonne atteinte de leurs objectifs.

L'intelligence stratégique localisée a permis de développer une approche permettant :

- de définir les besoins et la capacité à gérer les informations et les réseaux utiles,
- de cartographier les acteurs socio-économiques et politiques du territoire pour mieux les comprendre,
- de cartographier géographiquement les stratégies d'influences à mettre en place, en fonction de ses objectifs.

Dans un deuxième temps, cette approche a été testée sur un certain nombre d'organisations :

- grande distribution : lobbying territoriale pour le développement des enseignes commerciales,
- gendarmerie : gestion des réseaux territoriaux concernant le renseignement sur les violences intra-familiales,
- commune : gestion territoriale de l'influence dans le cadre du développement d'une zone d'activité,
- association : gestion des relations publiques concernant l'aide aux enfants en difficulté,
- chambre consulaire : gestion territoriale des différents acteurs de l'économie sociale.

Malgré des différences en termes de taille, de missions et d'objectifs, l'intelligence stratégique localisée, avec le principe du *relevant network*, a permis de répondre, de manière

concluante, aux besoins spécifiques de chacune de ses organisations. L'applicabilité concrète de cette démarche auprès de l'ensemble des acteurs d'un territoire doit, indéniablement, permettre à chacun de mieux s'adapter à des évolutions socio-économiques futures, de plus en plus incertaines.

## RÉFÉRENCES

- Day G. S., Schoemaker P. J., 2006, *Peripheral vision : Detecting the Weak Signals That will Make ou break your Company*, Harvard Business School Press.
- Diallo A., 2010, « Méthodes techniques et outils. Documentaliste », *Sciences de l'information*, 2010/3, vol. 47, pp. 12-17.
- Demazière C., Faugouin P., 2005, « Anticiper les mutations économiques des territoires : quelles implications pour l'action publique locale ? », *Actes du colloque « Atelier d'Intelligence Stratégique (ATELIS) »*, Poitiers, janvier 2005, 387-395
- François L., 2008, *Intelligence Territoriale, l'intelligence économique appliquée au territoire*, Paris, Lavoisier.
- Harbulot C., Springuel A., 2009, *Stratégie, contrôle et influence*, Centre d'études et de recherche en gestion d'Aix-Marseille.
- Larivet S., 2006, « L'intelligence économique : un concept managérial », *Market Management*, vol. 6, pp. 22-35.
- Marsan C., Daverio F., 2009, *Communication d'influence*, Paris, CFPJ.
- Pautrat R., 2003, *Prospective des dispositifs nationaux d'Intelligence économique. De l'intelligence économique à l'économie de la connaissance*, Paris, Économica.
- Prax J.Y., 2002, *Le management territorial à l'heure des réseaux*, Paris, éd. d'Organisation.

## L'AUTEUR

**Patrice Schoch**

IODE

CAP-IRIS

Projet ACTIV'LINKS

patriceschoch@yahoo.fr



# Résilience des territoires

## Articuler les méthodes et disciplines pour proposer des améliorations stratégiques

### AUTEUR-E-S

Damien SERRE, Johnny DOUVINET, Serge LHOMME, Mireia BALSELLS, Bruno BARROCA

### RÉSUMÉ

Les décideurs des territoires soumis aux risques cherchent à développer des stratégies pour améliorer leurs pratiques en termes de réduction de la vulnérabilité. La dernière directive européenne liée aux risques d'inondation impose ces nouvelles pratiques de gestion des risques car l'ensemble des territoires seront considérés comme inondables. D'un autre côté, les territoires sont complexes selon leur géographie toujours particulière et le développement plus ou moins contrôlé des infrastructures et de leur localisation. Ces deux aspects obligent à la fois les autorités et les gestionnaires d'infrastructures critiques à modifier leurs approches classiques de stratégie de gestion des risques : cela se traduit par des approches plus intégrées et décloisonnées des acteurs pour la mise en place d'actions collectives. En termes de recherche théorique et opérationnelle, il s'agit de fournir des éléments de réflexion stratégique pluridisciplinaires, fondés sur un ensemble de méthodes pour concevoir des stratégies de résilience des territoires adaptées comme les méthodes d'analyse de risque, les méthodes d'analyse spatiale et les méthodes participatives, le tout selon une approche systémique.

### MOTS CLÉS

Stratégie de résilience, territoire du risque, infrastructures critiques, transdisciplinarité

### ABSTRACT

Decision-makers of risk-likely territories are trying to set up strategies to improve their practices to mitigate risks. The last EU flood directive, as an example, is pushing towards these new practices of risk management as it considers all territories liable to flooding, and ranks them according to three levels of danger. Furthermore, these territories are complex, depending on their specific geography on the one hand, and on the development of infrastructures sometimes in an uncontrolled manner on the other hand. These two factors bind authorities and critical infrastructure managers to modify their classical approaches of risk management: this leads to more integrated and shared actions. In terms of theoretical and operational research, this need implies to provide strategic thinking in a more transdisciplinary way with methods that are combined to achieve a better resilience for these territories such as risk analysis, spatial analysis and participatory methods, according to systemic approaches.

### KEYWORDS

Resilience strategy, Territories facing risks, Critical infrastructure, Transdisciplinarity

### 1. VILLE ET INONDATION

Les villes se sont généralement développées sur les rives des cours d'eau, et l'urbanisation engendre l'imperméabilisation d'une part importante des sols. Débordement

des cours d'eau et inondation pluviale sont devenus des risques dont la fréquence s'est accrue ces dernières années et qui génèrent des perturbations fonctionnelles et des dégâts matériels de moins en moins supportables. Ces événements occasionnent des coûts et des conséquences sur l'opinion publique qui entraînent une préoccupation grandissante pour les autorités locales et nationales. Chaque événement expose les faiblesses du système de prévention ainsi que la fragilité des communes face aux risques. L'événement repose les questions sur la pertinence et l'efficacité des moyens de prévention mis en œuvre, même si ces expériences révèlent également un ensemble de résistances et d'adaptations du territoire exposé qui démontre qu'il doit exister des stratégies locales efficaces et adéquates.

Malgré le renforcement de la politique publique de prévention des risques (loi du 30 juillet 2003, programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), directive cadre...) et la mise en place de nombreux plans de prévention des risques inondation (PPRI), force est de constater que l'urbanisation et l'adaptation du tissu existant situé dans les zones inondables sont un enjeu important. Au total 17,1 millions de résidents permanents sont exposés aux différentes conséquences des inondations par débordement de cours d'eau, dont 16,8 millions en métropole.

## **2. GESTION CLASSIQUE DES RISQUES**

Les approches « risques » soutenues par l'État sont liées à des espaces administratifs « vastes » par rapport à l'échelle de l'urbanisme opérationnel (de l'échelle de la parcelle à la ZAC). La prise en compte de la dimension locale dans les PAPI et dans la transcription de la directive cadre européenne peut-elle répondre à la demande de mise au point de méthodes locales d'évaluation de la vulnérabilité, assurer le développement urbain, réduire la fragilité des tissus urbains existants ? Pour la prévention du risque, les mesures cherchent généralement à limiter les conséquences d'une crue en prenant des mesures de réduction de la vulnérabilité des enjeux et de gestion de la crise et de l'après-crise. Ces mesures s'appliquent soit au bâti, et dans ce cas elles sont d'ordre technique (renforcement de bâti, installation de batardeau...), soit à la zone inondée, et dans ce cas elles sont organisationnelles (plan de gestion de crise, formation...).

Face à cela, les politiques publiques et les méthodes employées fondées sur l'unique étude de l'aléa et de la vulnérabilité qui se rapportent à un territoire vu comme un espace « physique » d'expression du risque montrent leurs limites. Il s'agit de tester d'autres approches et concepts.

## **3. PRENDRE EN COMPTE LES INFRASTRUCTURES CRITIQUES**

Différents retours d'expériences montrent l'importance des services urbains en réseaux et de leurs supports : les systèmes techniques. En effet, le développement et la dépendance des villes aux réseaux techniques urbains impliquent une certaine forme d'urbanisation, qualifiée de territorialité « réticulaire » (Dupuy, 1991). Ainsi, l'organisation des réseaux n'est pas seulement celle d'un système technique, mais elle implique l'organisation d'un espace selon ses principes de fonctionnement.

Les réseaux techniques sont d'abord une réponse hygiéniste. Leur développement s'intensifie dans le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle sous l'impulsion d'Eugène Belgrand pour la

gestion des eaux. Les réseaux deviennent rapidement des axes de développement et de connectivité de plus en plus complexes sous forme de réseaux maillés interdépendants. Au XX<sup>e</sup> siècle, les transports en commun, les réseaux de distribution d'électricité, de gaz, de téléphonie, de fibre optique, de chauffage urbain, de gestion des déchets... viennent complexifier la structure de ce maillage ainsi que les relations d'interdépendance.

Aujourd'hui, les réseaux techniques urbains sont très sensibles. Le fonctionnement de la ville dépend en grande partie du fonctionnement des réseaux. La moindre défaillance peut avoir des conséquences en cascade sur le fonctionnement urbain (Robert *et al.*, 2009). De la même manière, à l'échelle planétaire, la défaillance des réseaux techniques d'une ville peut avoir des conséquences partout dans le monde. Deux exemples illustrent cette sensibilité (Barthélémy *et al.*, 2011) :

- la chute des tours du World Trade Center à New York en 2001 provoque une panne du web en Afrique du Sud, en Allemagne, en Italie et en Roumanie ;
- 57 millions d'Italiens se retrouvent sans électricité suite à un blackout du réseau électrique le 28 septembre 2003 ; l'opérateur peine à remettre le système en route à cause de la défaillance du réseau de télécommunication dépendant du réseau électrique.

Les exemples sont nombreux dans le monde. Ce type de défaillance des réseaux techniques – dits vitaux, essentiels ou critiques (Barthélémy *et al.*, 2011 ; Robert *et al.*, 2009) – et leurs effets montrent la sensibilité des réseaux à tous types d'aléas, de l'erreur humaine, aux attentats, en passant par les aléas technologiques et naturels.

Les réseaux techniques urbains doivent être rendus plus sûrs au cours du XXI<sup>e</sup> siècle pour éviter ce type de défaillances. Mais, du fait de l'enchevêtrement des réseaux, de leur extension tentaculaire et d'une extrême concentration de certains nœuds, augmenter la résilience des réseaux est très difficile, d'autant plus que l'interconnexion et l'interdépendance de l'ensemble de ces réseaux ont abouti à la création d'un macro-réseau, reliant le monde entier à partir d'une extrême concentration en ville (Barthélémy *et al.*, 2011).

Le changement climatique devrait aboutir à des situations de crues plus extrêmes et plus courantes dans les années à venir, ce qui causera à l'environnement urbain un certain nombre de dysfonctionnements aux niveaux physique (endommagement), socio-économique, organisationnel et fonctionnel (capacité de la ville à fonctionner en mode dégradé et à se reconstruire en s'adaptant).

La relation entre les réseaux techniques urbains – l'eau en ville – et la question du risque inondation datent de l'époque gréco-romaine. Depuis, l'objectif recherché consistait à collecter l'eau urbaine le plus rapidement possible, et de l'évacuer en dehors de la ville (Gourbesville, 2008). Aujourd'hui, la croissance rapide des villes n'a pas permis la construction de nouveaux réseaux performants, et les anciens réseaux sont sous dimensionnés pour un drainage urbain efficace. Ces problèmes techniques, couplés à des problèmes financiers ne permettant pas la remise à niveau de ces réseaux, il convient de développer des technologies pour mieux connaître les réseaux et préparer la ville à l'inondation (Gourbesville, 2008).

L'analyse des retours d'expériences de villes ayant subi des dommages lors d'inondations montre à la fois une dépendance du fonctionnement urbain à ses réseaux techniques et une diffusion des effets de l'inondation *via* ces mêmes réseaux. Il ressort de diverses études sur les réseaux techniques urbains que ces réseaux sont à la fois vulnérables face aux risques d'inondations et à la fois propagateurs de cette vulnérabilité à cause de leurs interdépendances et de leurs extensions. Ce constat est d'ailleurs vérifié pour la plupart des risques naturels (Felts, 2005). Ainsi, les réseaux techniques urbains font partie des infrastructures dites critiques et interdépendantes :

- une infrastructure critique peut être définie comme un ensemble d'installations et de services nécessaires au fonctionnement de la société (ASCE, 2009). Ces infrastructures sont jugées critiques si leur dysfonctionnement menace la sécurité, l'économie, le mode de vie et la santé publique d'une ville, d'une région, voire d'un État. Ces infrastructures critiques ont la spécificité de dépasser les frontières géographiques, politiques, culturelles et organisationnelles (Boin *et al.*, 2007) ;
- la plupart de ces infrastructures critiques interagissent. Or, ces interactions sont souvent complexes et méconnues, car elles dépassent les frontières du système en question. L'analyse des interdépendances requiert de changer d'échelle pour analyser les composants d'un système (échelle fine), puis les relations entre les systèmes (échelle plus large).

Dans le cadre de l'analyse des infrastructures critiques interdépendantes, on peut distinguer deux types d'interactions :

- les interactions au sein d'une et une seule infrastructure critique (le réseau d'énergie, ou le réseau d'assainissement, ou le réseau routier...) ;
- les interactions entre les infrastructures critiques (McNally *et al.*, 2007), ce qui aboutit à l'analyse du réseau de réseaux (le macro-réseau).

Ainsi, l'infrastructure critique est d'abord analysée comme un système à part entière, puis à une échelle plus large comme un système d'infrastructures critiques (macro-réseau).

À titre d'exemple, dans le cas d'une inondation en milieu urbain, des infrastructures critiques interdépendantes peuvent entraîner le scénario suivant :

- on peut concevoir que de fortes pluies sur un milieu physique très urbanisé provoquent une inondation par surcharge de réseaux d'eau pluviale ;
- les réseaux étant interdépendants, les réseaux de transport seront alors perturbés par immersion de leurs voies ;
- cette immersion perturbera alors la population dans ses déplacements, tout comme l'activité économique ;
- de même, les voies, en se comportant comme le lit d'une rivière, permettront aux eaux d'atteindre les habitations et l'ensemble des composants urbains comme les infrastructures publiques qui assurent certaines fonctions urbaines.

#### **4. VERS DES APPROCHES PLUS SYSTÉMIQUES**

En vue de l'amélioration de la résilience des villes, les réseaux techniques ont déjà été identifiés comme points d'entrée des défaillances (Serre *et al.*, 2012), et constituent donc les systèmes sur lesquels se focaliseront les mesures techniques et de gestion. En effet, les réseaux se comportent à la fois comme des propagateurs de la défaillance de par leur

extension géographique et par leurs interdépendances, et sont en même temps essentiels à la reconstruction (Felts, 2005). Les réseaux sont ainsi le système nerveux de la ville dans lequel la moindre défaillance peut entraîner des conséquences importantes sur l'ensemble du système urbain.

Évaluer la résilience des réseaux techniques urbains apparaît donc comme une phase importante pour augmenter la résilience des villes, pour orienter les réponses à mettre en place en vue de diminuer les effets des inondations (améliorations des réseaux, recommandations d'évacuation, priorisation des interventions...). Il s'agira d'évaluer une capacité de ces réseaux à fonctionner en mode dégradé, c'est-à-dire pendant l'inondation, et leur capacité à être remis en service, pour améliorer l'efficacité de la ville à récupérer ses fonctions dépendantes de ses réseaux.

Cela nous amène à tester le territoire du risque non pas dans une dissociation inondé/sec ou vulnérable/résistant mais plutôt selon le couple fonctionnel/perturbé.

En termes de méthodes, la géographie des risques se nourrit alors de l'analyse fonctionnelle (pour l'étude interne des systèmes techniques) de « science de la complexité » (Serre, 2015) pour l'étude des interrelations des réseaux et de SIG (pour spatialiser ces territoires). Combiner les disciplines et les méthodes constituent ici le levier majeur pour concevoir des stratégies de résilience des territoires plus à même de répondre à la complexité de ces espaces : ce dernier point est l'objet de notre communication.

## RÉFÉRENCES

- ASCE Critical Infrastructure Guidance Task Committee, 2009, *Guiding Principles for the Nation's Critical Infrastructure*, Reston, VA, ASCE.
- Barthélémy M., Setola R., Vespignani A., 2011, « Réseaux vitaux : attention fragile », *Science et Vie*, pp. 82-95.
- Boin A., McConnell A., 2007, "Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 10.
- Dupuy G., 1991, *L'urbanisme des réseaux : théories et méthodes*. Géographie, Paris, Armand Colin.
- Felts L., 2005, *Vulnérabilité des réseaux urbains et gestion de crise*, Lyon, CERTU.
- Gourbesville P., 2008, "Challenges for integrated water resources management", *Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C Integrated Water Resources Management in a Changing World*, vol. 33, pp. 284-289.
- McNally R. K., Lee S.-W., Yavagal S., Xiang W.-N., 2007, "Learning the critical infrastructure interdependencies through an ontology-based information system", *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 34, pp. 1103-1124.
- Robert B., Morabito L., 2009, *Réduire la vulnérabilité des infrastructures essentielles*, Paris, Lavoisier.
- Serre D., Barroca B., Laganier R., 2012, *Resilience and Urban Risk Management*, CRC Press Balkema, Taylor & Francis Group.
- Serre D., 2015, « Concevoir la résilience urbaine : un défi face à des complexités », in Lévy J.-C. (dir.), *Complexité et désordre. Éléments de réflexion*, Les Ulis, EDP Sciences, 120-124.

## **LES AUTEUR-E-S**

### **Damien Serre**

ESPACE  
Université d'Avignon et des Pays  
du Vaucluse  
damien.serre@univ-avignon.fr

### **Johnny Douvinet**

ESPACE  
Université d'Avignon et des Pays  
du Vaucluse  
johnny.douvinet@univ-avignon.fr

### **Mireia Balsells**

Lab'Urba  
Université Paris-Est  
Marne-la-Vallée  
mireiabalsells@gmail.com

### **Serge Lhomme**

Lab'Urba  
Université Paris-Est Créteil  
serge.lhomme@u-pec.fr

### **Bruno Barroca**

Lab'Urba  
Université Paris-Est Marne-la-Vallée  
bruno.barroca@u-pem.fr

# Les contrats de sites ESR en Midi-Pyrénées

## Une forme de gouvernance sociopolitique des campus délocalisés

### AUTEURE

Catherine SOLDANO

### RÉSUMÉ

Cette contribution porte sur les contrats de sites signés à l'initiative de la région Midi-Pyrénées. Depuis plus de vingt ans, villes moyennes et petites villes ont participé au développement territorial des activités universitaires. Fragilisés par les récentes réformes, ces sites ont été amenés à construire des schémas locaux d'enseignement supérieur et de recherche. L'hypothèse d'une possible intégration par la labellisation de ces territoires (et non une intégration par défaut) sera examinée tout en soulignant les limites méthodologiques de la démarche. Dans un premier temps, nous reviendrons sur la problématique générale du lien université-territoire en nous focalisant sur les jeux d'échelles et de gouvernance des dispositifs. Puis, nous présenterons la politique de sites et son articulation au schéma régional d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation. Enfin, nous concluons sur les enseignements à tirer de cette expérience.

### MOTS CLÉS

Villes moyennes, région, universités, politique de site

### ABSTRACT

This contribution focuses on the contracts of sites signed on the initiative of the Midi-Pyrénées Region. For more than twenty years, small and medium-sized cities have participated in the territorial development of academic activities. Weakened by the recent reforms, these sites were brought to build local higher education and research plans. The hypothesis of a possible integration through the labelling of these territories (and not an integration by default) will be examined while emphasizing the methodological limits of this approach. At first, we will return to the general problematics of the university-territory relation by focusing on interplays between levels and programmes' governance. Then, we will introduce the sites policy and its link with the Regional Scheme for Higher Education, Research and Innovation). Finally, we will conclude on the lessons to learn from this experience.

### KEYWORDS

Medium-sized cities, Region, Universities, Site policy

### INTRODUCTION

En marge des concentrations métropolitaines, plus d'une centaine de sites universitaires maille le territoire national. Implantés dans les villes moyennes, ces sites constituent dans leur grande majorité les campus délocalisés des universités<sup>1</sup>. Leur existence témoigne du mouvement de déconcentration des activités de formation qui s'enclenche dès le milieu des années 80 sous l'effet d'une augmentation sensible de la démographie étudiante.

---

1 Voir une description typologique de ces sites dans Levy *et al.* (2014).

Les retards d'équipements cumulés dans les académies ouvrent alors une fenêtre d'opportunité à des entrepreneurs locaux en quête de leviers pour le développement de leur territoire.

Dans la dernière décennie, la place des campus délocalisés se pose de manière renouvelée. De nouveaux enjeux de concurrence internationale et de rationalisation budgétaire conduisent au développement de politiques sélectives marquées par une concentration des moyens sur les sites métropolitains. La carte universitaire qui se redessine conduit à marginaliser ces sites parfois qualifiés de « secondaires ». Comment reconnaître la place de ces territoires de proximité dans le développement d'une économie régionale de la connaissance ? En nous appuyant sur les travaux que nous menons actuellement dans le cadre d'un contrat avec la région Midi-Pyrénées, cette contribution permettra de tester l'hypothèse d'une intégration possible des campus délocalisés par la signature de contrats de sites articulés aux objectifs d'une régulation à l'échelle régionale.

### **1. GOUVERNANCE TERRITORIALE ET JEUX D'ÉCHELLE**

« Université et territoires ». La problématique est loin d'être nouvelle. Elle est présente à plusieurs moments de l'histoire des universités mais elle a pris une résonance particulière depuis les années 1990 avec le démarrage des contrats de plan État-région (CPER) et des grands plans étatiques (Université 2000 et Université du troisième millénaire). Les analyses de la territorialisation prennent alors une double direction : analyse des processus verticaux de déconcentration des politiques universitaires centrée sur le jeu des échelles, et analyse des interactions des acteurs sur un territoire donné. Faute d'en reprendre finement la genèse, nous soulignerons la progressive institutionnalisation du lien à travers des procédures contractuelles qui vont contribuer à faire émerger de nouvelles légitimités politiques pour construire des propositions de développement de l'université en région. Face aux services de l'État, collectivités territoriales et établissements entrent dans le jeu de négociations financières complexes qui vont soutenir un processus de territorialisation des activités scientifiques et notamment la multiplication des antennes universitaires. Notons la place particulière des régions qui, sans en avoir la compétence, vont progressivement s'imposer comme un acteur clé dans la négociation du développement territorial des universités et la réalisation d'implantations universitaires dans les villes moyennes.

Dans la dernière décennie, les transformations de la carte scientifique et le déplacement des enjeux vers la recherche ne sont pas sans effet sur les modes de gouvernance et sur l'invention de nouveaux modes de coopération entre les acteurs. L'articulation du local et du national et, de manière plus fine, la construction de stratégies territoriales, qui doivent faire travailler ensemble des acteurs autour de politiques de sites, deviennent un enjeu fort. Elle ne peut se faire de manière homogène sur l'ensemble de l'Hexagone. D'une région à l'autre, les inflexions de la politique universitaire dépendent non seulement du jeu des acteurs mais aussi de l'histoire, de l'armature urbaine, des contextes économiques et démographiques, autant de dimensions qui, dans les décennies précédentes, ont contribué à une différenciation croissante des formes d'inscription territoriale des universités. En 2013, la loi Fioraso apporte deux points de cadrage. D'une part, elle investit les régions d'un rôle de chef de file en rendant obligatoire l'élaboration des



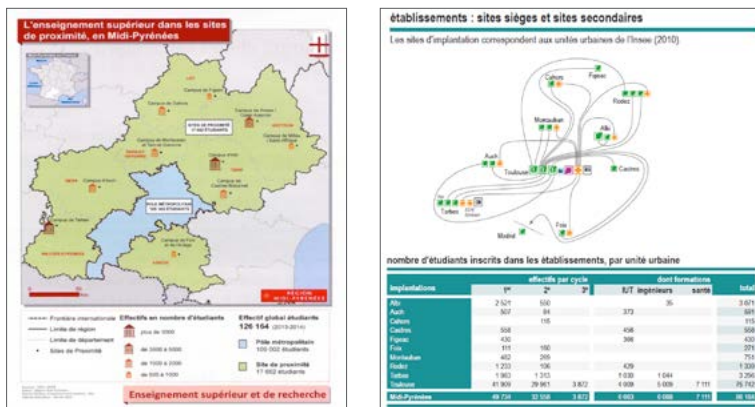
schémas régionaux en partenariat avec les universités et les autres collectivités<sup>2</sup>. D'autre part, elle reconnaît les universités comme des acteurs territoriaux à travers les politiques de site. La décision ne procède cependant pas d'un transfert de compétences. En se plaçant du côté de l'État, on assiste à plutôt un déplacement des scènes de négociation au plus près des acteurs, une forme de pilotage à distance pour penser les interfaces universités-territoires et préparer les futurs contrats État-région.

L'inscription territoriale progressive des universités doit cependant franchir une nouvelle étape afin d'irriguer les territoires non-métropolitains et d'éviter la marginalisation des campus périphériques. En la matière, la main est laissée aux acteurs non étatiques. L'exemple de Midi-Pyrénées illustre une forme singulière d'arrangement pour à la fois soutenir et contrôler le développement de systèmes locaux d'enseignement supérieur intégré à la mise en œuvre d'une politique à l'échelle de la région.

## 2. SCHÉMAS RÉGIONAUX ET CONTRATS DE SITES EN MIDI-PYRÉNÉES

La région Midi-Pyrénées dispose d'un fort potentiel scientifique inégalement réparti sur son territoire. L'académie toulousaine se distingue, dans l'ensemble national, par la concentration des ressources et des moyens de formation et de recherche sur la métropole régionale, seul siège des trois universités. Cette configuration tout à fait singulière calque une armature régionale composée majoritairement d'aires urbaines petites et moyennes de moins de 80 000 habitants qui échappent difficilement au tropisme toulousain. Dans ce contexte, le développement des délocalisations universitaires est resté limité (12 % des effectifs contre plus de 40 % en Bretagne où le développement territorial s'est fait de manière déconcentrée).

Figure 1. Les sites secondaires des universités en région Midi-Pyrénées



2 Cette mesure n'est pas une nouveauté. Le premier schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche est lancé en 2005 par le conseil régional de Rhône-Alpes qui fait figure d'innovateur (Aust et Gardon, 2012). On peut y voir une réponse au processus de polarisation qui s'amorce en 2004 avec la création des pôles de compétitivité et des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). En 2010, une convention conclue entre l'Association des régions de France et la Conférence des présidents d'université prévoit l'élaboration dans chaque région d'un schéma régional. Au moment du vote de la loi Fioraso, plus de la moitié des régions étaient dotées d'un tel schéma.

Il est toujours difficile de résumer en quelques phrases une histoire complexe qui se déroule sur près de cinquante ans. La région compte dix campus délocalisés. Chacun s'est développé selon une trajectoire singulière, en l'absence de toute règle commune pour l'organisation et les échanges avec les partenaires. Et chacun présente des configurations différentes que ce soit en termes d'effectifs, d'offres de formation, de potentiel de recherche ou de dynamiques démographiques (figure 1). Enfin, dans un espace concurrentiel du fait de la polarisation toulousaine, chacun a cherché à construire son projet et concrétiser ses avancées dans l'attente d'une inscription dans les schémas sectoriels ou les contrats de plan.

Il faut avancer dans le temps et arriver aux années 2000. Les politiques sélectives mises en place par l'État fragilisent la position de ces campus. Pour eux, l'enjeu est désormais d'articuler la justification sociale et économique de la proximité à des logiques d'excellence scientifique pour ne pas risquer une disqualification (Soldano, 2012).

Fin 2009, la région Midi-Pyrénées et le pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) signent une convention-cadre fixant pour 5 ans les objectifs stratégiques en matière d'enseignement supérieur et recherche. En 2010, soit trois ans avant la loi Fioraso, la région vote son schéma régional d'enseignement supérieur (2010-2015). Ses ambitions restent dans la ligne de ce que défendent les acteurs régionaux depuis plusieurs décennies : assurer la démocratisation de l'accès et de la réussite à l'enseignement supérieur, promouvoir une économie de l'innovation, garantir un aménagement plus équilibré du territoire régional<sup>3</sup>. La grande nouveauté réside dans l'adoption d'une mesure incitant les acteurs locaux à élaborer un projet commun de développement : la signature de contrats de site. La démarche concerne les sites non-métropolitains pour les accompagner à la mise en place de projets de sites visant le développement de l'offre de formation et la constitution de pôles territoriaux de recherche et de transferts de technologie.

Les contrats signés entre 2011 et 2015 présentent les stratégies locales autour de quatre leviers de développement : structuration en filières de l'offre de formation, soutien thématique à la recherche, transfert de technologies sur le tissu économique local, et amélioration de la vie étudiante. Sur tous les sites, il a fallu procéder à un véritable travail de recensement et de mise en lien des activités de formation et de recherche existantes pour construire des identités de site. Ces identités sont appuyées par des logiques de distinction mettant en avant des thématiques pouvant être localement fédératrices : e-santé à Castres, tourisme et développement rural à Foix, géomatique à Auch..., associées à une offre de formation globale (DUT secondaires et tertiaires, licences générales, mais également BTS et écoles spécialisées). L'ordre des priorités et l'amplitude des projets varient d'un site à l'autre en fonction des ressources locales. La démarche a été réalisée en partenariat avec les collectivités locales et les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, également signataires des contrats. Le soutien de la région aux projets locaux se traduit par une aide au financement de personnels contractuels modulée en fonction de la taille des sites pour le montage de plates-formes de recherche et de transfert de technologies localement mutualisées. La démarche est reconduite dans le cadre de la préparation du CPER 2015-2020 en concertation étroite avec l'Université fédérale

---

3 Source : Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche (SESER) de Midi-Pyrénées, 2010.

de Toulouse Midi-Pyrénées et l'appui des fonds européens. Cette nouvelle phase est actuellement en cours d'analyse.

### **3. QUELQUES RÉFLEXIONS SUR UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE ET POLITIQUE DU LIEN UNIVERSITÉS-TERRITOIRES**

Quels premiers enseignements tirer de cette illustration ? En l'absence de toute évaluation, il est difficile de mesurer les effets des contrats de sites au regard des objectifs initiaux. Les seules données dont nous disposons sont celles de l'*Atlas régional de l'enseignement supérieur* qui, entre 2010 et 2013, témoignent d'une augmentation des effectifs dans la plupart des sites mais il est difficile, en l'absence de tout indicateur, de savoir si cette augmentation est un effet direct de la politique de sites. Les bilans effectués par les sites témoignent de l'ouverture de nouvelles formations et du lancement de plates-formes de transfert de technologie mais là encore sans aucune donnée permettant de mesurer l'ampleur du processus.

Aussi c'est dans une autre direction que nous allons mener notre réflexion.

La question sociologique au centre de la démarche initiée en Midi-Pyrénées est celle de la production d'ordres locaux et régionaux d'action publique avec pour enjeu la production d'une politique publique nationale (Padioleau, 1982). À l'interface des politiques universitaires et des territoires, se construit un système négocié à plusieurs échelles territoriales. La condition du lien contractuel entre différents partenaires publics et sectoriels est la construction de communautés pertinentes d'action. Le pilotage par contrat n'a rien de novateur mais il reste la base d'une action publique concertée qui n'est jamais facile à mener entre différentes scènes d'action (Gaudin, 1999). Les contrats de sites signés entre les collectivités (régions, départements, villes) et les acteurs académiques (universités, COMUE, recteur) rendent les dispositifs locaux tangibles et donnent une certaine visibilité aux activités menées sur les sites. Mais, surtout ils ouvrent le jeu de la négociation à des villes - petites et moyennes - qui restent le plus souvent absentes des instances de concertation. Sans doute faudrait-il pousser plus avant l'analyse des constructions locales qui – au nom de la proximité et du développement économique – ont fait de l'université une ressource territoriale (Gumuchian et Pecqueur, 2007)<sup>4</sup> qu'il faut renforcer.

La démarche témoigne aussi d'un ordre politique et social fragmenté et concurrentiel. Le schéma régional et les contrats de sites témoignent d'une forme de réponse à cette obligation de dialogue qu'implique la construction d'une vision spatiale partagée du développement universitaire. Si l'on a parlé de systèmes locaux et régionaux d'enseignement supérieur c'est pour souligner les interdépendances qui se nouent à différentes échelles du territoire et entre ces échelles (Filâtre, 1998 ; Grossetti, 1994). En référence aux travaux de Friedberg (1993), se constitue depuis plusieurs années un système d'action territorialisé dans le champ universitaire dès lors que des acteurs entrent en relation pour construire des formes d'intégration et de régulation de leurs interdépendances, dans un contexte précis, concret et spatialisé. Mais tout système est instable et en constante évolution. Aussi faut-il se montrer prudent dans la lecture de la démarche. L'hypothèse d'une possible intégration des campus délocalisés par la contractualisation doit encore être validée. Si l'intention de poursuivre la démarche est manifeste du côté de la région

---

4 Ce travail a été amorcé au cours de travaux de recherche ayant donné lieu à différents rapports pour la DATAR entre 2004 et 2010.

et de l'Université fédérale<sup>5</sup>, des points de fragilité demeurent. Premièrement, la mise en réseau des potentiels scientifiques de sites est loin d'être réalisée et il n'apparaît pas, pour le moment, de volontés marquées de la part des acteurs locaux d'établir des formes de coopération inter-sites. Ensuite, dans un contexte budgétaire tendu, les établissements peuvent aussi être tentés de faire des économies d'échelle et revoir leur stratégie territoriale. Enfin, la fusion avec la région Languedoc-Roussillon oblige à ouvrir de nouvelles scènes de négociations qui risquent d'infléchir le projet régional.

## CONCLUSION

La politique universitaire menée en Midi-Pyrénées témoigne de la quête des territoires universitaires dans un contexte largement marqué par des réformes qui ont impacté l'organisation de la carte scientifique. Si elle a valeur d'exemple, elle n'est pas non plus isolée. Aussi, il convient de nuancer la dimension d'innovation et de *leadership* de la région. Les réticences exprimées, de manière générale, par le monde universitaire à une régionalisation de ses activités et la prise de conscience du levier de développement que peut constituer son territoire ont conduit certains établissements à prendre les devants pour conduire des politiques concertées comme en témoigne la politique de campus thématiques menée par l'Université d'Auvergne.

## RÉFÉRENCES

- Aust J., Gardon S., 2012, « Rhône-Alpes, laboratoire de l'intervention régionale », in Mespoulet M. (dir), *Université et Territoires*, Rennes, PUR, 33-44.
- Filâtre D., 1998, « Territorialisation des universités et systèmes régionaux d'enseignement supérieur », in DATAR, *Développement universitaire et développement territorial. L'impact du plan U2000 (1990-1995)*, Paris, La Documentation française, 112-124.
- Friedberg E., 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil.
- Gaudin J.-P., 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Grossetti M. (dir.), 1994, *Université et territoire. Un système local d'enseignement supérieur, Toulouse et Midi-Pyrénées*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail.
- Gumuchian H., Pecqueur B. (dir.), 2007, *La ressource territoriale*, Paris, Économica.
- Levy R., Soldano C., Cuntigh Ph., 2014, *L'université et ses territoires. Dynamismes des villes moyennes et particularités des sites*, Grenoble, PUG.
- Padioleau J.-G., 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF.
- Soldano C., 2012, « Qualifier pour ne pas être disqualifiées. La construction de schémas locaux d'enseignement supérieur dans les villes moyennes », in Mespoulet M. (dir.), *Université et Territoires*, Rennes, PUR, 75-87.

## L'AUTEURE

**Catherine Soldano**  
CERTOP  
Université Toulouse Jean Jaurès  
soldano@univ-tlse2.fr

---

5 Les deux institutions ont nommé des chargées de mission Réseaux de sites qui travaillent en étroite collaboration.

# Réflexivité et recherche partenariale dans la construction d'un espace local : réflexions à partir d'une expérience québécoise<sup>1</sup>

## AUTEUR

Pierre-André TREMBLAY

## RÉSUMÉ

Cette communication présente les interrogations issues d'une expérience de recherche partenariale entreprise avec une localité rurale québécoise. Ce village connaît un succès peu fréquent au Québec, où le milieu rural est généralement en situation difficile. Un de ses traits originaux est l'accent mis par les acteurs du développement sur la compréhension et l'analyse des actions menées depuis vingt ans. Profitant des possibilités offertes par les « laboratoires ruraux » initiés lors de la Politique nationale de la Ruralité, ils ont produit leur propre compréhension de leur développement, puis ont entamé une recherche-action de deux ans avec des membres du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), dont le but était d'avancer dans la « modélisation » de leur expérience. Lors de ces deux années, de nombreuses méthodes ont été utilisées pour stimuler et approfondir l'analyse, mais toutes visaient à mettre en œuvre une co-construction de la connaissance. Celle-ci propose des liens originaux entre chercheurs et praticiens et, de façon plus générale, permet de s'interroger sur la réflexivité et ses liens avec la constitution des territoires vécus.

## MOTS CLÉS

Réflexivité, recherche partenariale, milieu rural, Québec, *leadership*

## ABSTRACT

This paper presents some questions emerging from a partnership research experience with a Quebec rural locality. This village is experiencing a rare success in Quebec, where rural areas are generally in a difficult situation. One of its original features is the emphasis that development actors put on the analysis and understanding of the actions they have made during the last twenty years. Taking advantage of the opportunities offered by the "rural laboratories" included in the National rural policy initiative, these actors produced their own understanding of their development. This was followed by an action research with members of the Research Center on Social Innovation (CRISES) that lasted two years. Its purpose was to produce a better "modelization" of the village's experience. During these two years, many methods have been used to stimulate and deepen the analysis, but all intended to implement a co-construction of knowledge. This research offers original relationships between researchers and practitioners and, more generally, raises questions about reflexivity and its links with the constitution of lived territories.

## KEYWORDS

Reflexivity, Community-based research, Rural environment, Québec, Leadership

---

1 Cette communication n'a pu faire l'objet d'une présentation lors du colloque CIST2016 en raison de l'indisponibilité de son auteur.

## INTRODUCTION

On a longtemps pensé que le milieu rural était nécessairement – on serait tenté de dire « par définition » – un monde passif, toujours à la remorque des villes (« créatives » ou non), incapable de définir ses propres enjeux et les façons de faire appropriées. Au rebours de cette vision, il faut plutôt se demander comment émergent les innovations dans la ruralité actuelle, qui est en profonde transformation. Ce texte en donne un exemple. Il présente quelques réflexions issues d'une expérience de recherche-action entreprise par des chercheur-e-s du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) avec une municipalité rurale située à 90 kilomètres au sud-ouest de Montréal. Après avoir brièvement indiqué le contexte de cette recherche et ses principales dimensions, on verra comment les acteurs du développement de cette localité ont su mobiliser d'une façon créative les ressources institutionnelles disponibles afin de produire une compréhension appropriée de leur expérience. Trois aspects doivent être retenus : le premier est l'accent sur la réflexivité, qui est au cœur de la démarche de recherche-action, mais aussi de l'appareil institutionnel local ; le second trait est que cette démarche est favorisée et, à son tour, permet un *leadership* partagé entre le système politique et les organisations de la « société civile locale » ; le troisième trait est que cette réflexivité se manifeste dans une production de connaissances puisant à la fois dans l'expérience concrète et dans les modèles intellectuels tirés des sciences sociales.

### 1. SAINT-CAMILLE

La fondation de la municipalité de Saint-Camille, en 1868, s'inscrit dans le processus québécois de colonisation de nouvelles terres. Au cours de la première grande phase de développement de Saint-Camille, qui culmine en 1910 avec un pic populationnel d'environ 1 100 résidents, le village est essentiellement centré sur des activités agricoles peu productives de richesse. La seconde phase, à partir de 1950, voit le village se tourner de plus en plus vers les centres urbains et subir un exode important, une situation que Saint-Camille partage avec une bonne partie du monde rural québécois. Vers le milieu des années 70, on voit apparaître les premières tentatives pour inverser ces tendances. La plus cruciale est sans doute le rachat du magasin général par un petit groupe d'investisseurs locaux et sa transformation en centre communautaire. Celui-ci est le lieu des nombreuses activités culturelles (salle de spectacle, salle d'exposition) et on y trouve aussi des locaux de réunion pour les diverses associations locales (une trentaine vers 2010). Ces activités culturelles firent connaître le village dans toute la région comme un lieu dynamique et imaginaire ; cette réputation, ainsi que la relative proximité du marché montréalais, attira de nombreux artistes, ce qui augmenta la diversité sociale et culturelle. Les résultats de ces efforts se manifestent dans le renversement de la courbe démographique ; celle-ci a vu le nombre de résidents augmenter de 9 % depuis 1981, pour atteindre un peu plus de 500 personnes (Klein *et al.*, 2015 : 18).

Ce centre culturel devint ainsi le symbole, la « figure publique » du village, sa représentation pour les autres communautés – et pour lui-même. Mais il ne pouvait à lui seul affronter tous les problèmes du milieu rural. D'autres organisations gravitant autour du centre culturel émergèrent entre 1980 et 2010. Leurs fonctions – faire émerger des projets porteurs, les réaliser, les accompagner, les évaluer – sont souvent complémentaires et, pris dans leur ensemble, ces groupes forment un réseau tricoté serré. Ils se rencontrent fréquemment pour mettre en commun leurs expertises et les personnes qui y travaillent peuvent passer d'une organisation à l'autre. Un trait marquant de ces organisations est

donc leur très fort degré d'interaction qui permet une circulation rapide de l'information, une mutualisation des expertises et des expériences, un jumelage des ressources financières, humaines et organisationnelles qui facilitent l'atteinte de résultats. Autour de ce « noyau » spatial et social se déroulent, depuis trente ans, de nombreuses activités visant à solliciter l'expertise locale par la formation des résidents. Ces activités permettent de mieux comprendre la situation du village, les causes de ses problèmes, les solutions qu'on peut leur apporter et le futur souhaité. Ces moments de réflexion permettent l'émergence d'une créativité trop souvent négligée par les plans de développement.

Une des activités récentes s'inscrit dans les *Laboratoires ruraux*, un programme faisant partie de la deuxième politique nationale de la ruralité du gouvernement du Québec (2007-2014). Parmi la vingtaine de projets, celui de Saint-Camille se distingua par son objectif : « modéliser » l'expérience du village, c'est-à-dire chercher à en élaborer une représentation abstraite qui puisse servir aux acteurs locaux à mieux comprendre leurs actions et qui puisse, peut-être, se révéler utile aux acteurs des autres localités. Le portrait final (Dufresne, 2014) montra l'utilité d'un retour sur soi dans le diagnostic des situations et dans l'identification des objectifs. Il apparut aussi qu'une telle réflexion avait plus de chance d'être productive si elle se produisait sur place plutôt que dans des lieux coupés de la pratique quotidienne. La corporation de développement approcha le CRISES, dont quelques membres se montrèrent intéressés par l'expérience. Cette équipe de chercheurs se joignit à la corporation de développement de Saint-Camille, qui obtint du ministère de l'Éducation, du Loisir et des Sports un financement de deux ans pour réaliser Les *Ateliers des savoirs partagés*, des activités destinées aux résidents de Saint-Camille intéressés par les enjeux de développement. Deux ensembles d'objectifs organisaient ces ateliers. Le premier était pratique : utiliser l'expertise universitaire, en partenariat avec celle des acteurs locaux, pour mettre sur pied des ateliers de formation destinés aux résidents intéressés à poursuivre leurs actions de développement. Le second était de profiter de cette expérience pour approfondir la modélisation en utilisant l'éclairage que pouvaient fournir les sciences sociales. Cet objectif semble plus intellectuel mais il était tout aussi pratique : en procurant des outils intellectuels plus adéquats, on peut transformer ou améliorer l'action. La première année des ateliers a été consacrée à la préparation et à la réalisation de huit séances de formation sur des thèmes touchant au développement rural. Leur choix, le contenu des séances et leur réalisation ont été faits par des équipes se composant à parts égales d'un acteur local et d'un chercheur universitaire. Le fonctionnement de la seconde année fut moins « pédagogique » et plus tourné vers l'action pratique. Quatre ateliers furent organisés, chacun sous la direction d'un acteur local, auquel se joignirent un ou deux chercheurs universitaires. Ces ateliers, chacun se composant de 6 à 10 personnes, élaboraient, au cours de plusieurs rencontres, une ou des actions concrètes et faisait rapport de ses travaux à l'ensemble des participants. Les thèmes de ces ateliers étaient : gouvernance, économie des ressources, cohésion sociale et, enfin, mémoire et qualité de vie.

## **2. RECHERCHE PARTENARIALE, RÉFLEXIVITÉ**

L'insistance sur la recherche est peu fréquente. Mais que veut dire « recherche » ? Il est clair qu'elle se distingue de la définition habituelle qui veut falsifier un énoncé formulé à partir d'un corpus théorique et dont le maître d'œuvre est un personnage désincarné entièrement défini par son activité intellectuelle. La recherche à Saint-Camille

se distingue de cette représentation d'abord par son objet : celui-ci est l'expérience pratique présente ou passée (accumulée) qui fournit les « données » à la réflexion. Il est défini par les acteurs, avant l'intervention du processus de recherche. Son analyse ne se fait pas par un test d'hypothèse, mais par une démarche herméneutique : il s'agit de comprendre cet ensemble d'actes. Le terme de « modélisation » utilisé par les acteurs montre que cette compréhension passe par une abstraction, un éloignement des conditions immédiates, ce qui devrait permettre d'identifier les éléments du modèle dans d'autres situations (transférabilité). Un second aspect distingue cette expérience : la façon dont elle a été conduite. À partir d'une demande initiée par les acteurs locaux, toutes les étapes ont été franchies en mettant en interaction ces acteurs locaux et les chercheurs universitaires. Ces deux types de participants sont donc définis et se distinguent par leur localisation sociale (milieu local/université), par leurs compétences propres (intervention/discours théorique), par la source de leur savoir (expérience/littérature scientifique et recherches précédentes). L'enjeu de la démarche est de transformer ces différences en complémentarités. Il ne s'agit donc pas de confondre les rôles mais de constituer un « espace partenarial de recherche » (Fontan *et al.*, 2012), lieu symbolique où se déroulent les échanges et interagissent savoirs expérimentiels et savoirs théoriques. Enfin, cette activité se distingue par ses moyens : elle repose sur un dialogue entre chercheurs et praticiens, dialogue qui n'a de sens que si chacun reconnaît à l'autre une compétence pertinente, c'est-à-dire un savoir véritable, bien qu'originaire de sources différentes. La question est autant politique qu'épistémologique : pour que s'enclenche le dialogue, on doit abandonner l'idée de la supériorité des connaissances théoriques (et de leurs porteurs) autant que celle de l'expérience concrète immédiate (et de ses acteurs). Cela n'est pas facile dans un cadre généralement traversé par les liens entre le savoir et le pouvoir (Tremblay, 2014). Sans doute faut-il « faire entrer les sciences en démocratie » (Latour, 1999) si on veut pouvoir parler de co-construction des connaissances.

L'importance accordée à la recherche, c'est-à-dire à l'interrogation sur la signification des actions portées, n'est pas unique aux acteurs du village de Saint-Camille, mais elle y ressort avec plus d'évidence. On y voit qu'un trait essentiel de ces actions est l'interrogation continue sur la trajectoire poursuivie par le village. Cet ancrage temporel, recherché autant qu'affirmé, apparaît grâce à un *retour sur soi* qui se manifeste dans les nombreuses expositions photographiques ou picturales et, de façon plus générale, dans l'importance accordée à la culture. On peut la voir aussi dans les nombreux mécanismes mis sur pied afin de produire des *feedback loops* entre les institutions publiques et parapubliques, les organisations de la société civile et les acteurs individuels, ou dans les nombreux séminaires, cours et rencontres qui ont marqué les trente dernières années du village. Le résultat est une gouvernance partagée qui permet de faciliter l'émergence et la consolidation des expériences. Ces mécanismes de réflexivité institutionnelle s'articulent à la réflexivité individuelle qui est un des traits fondamentaux des acteurs sociaux (Donati, 2011). Pris ensemble, ces deux aspects de la réflexivité permettent de revenir sur les règles organisant la vie sociale, ce qui est indispensable si on désire les transformer. L'action réflexive produit plus qu'une « image » de la vie collective ; elle remonte au-delà des rapports immédiats et considère, derrière les choses sociales, les règles et mécanismes qui les produisent; elle est une « méta-action » sociale. De même qu'elle permet de constituer un sujet individuel (Archer, 2010), elle permet de constituer un « sujet » collectif.



## CONCLUSION

Un trait central des trente dernières années du village de saint-Camille est l'accent mis sur la réflexion sur son propre développement. Celle-ci se produit lors de cours et de formations diverses, lors d'expositions culturelles, lors de consultations, de séances de *brainstorming*, d'enquêtes, etc. Elle est une façon d'habiliter les acteurs et de réaliser un *leadership* partagé. Elle est un des moyens d'investir socialement l'espace et d'en faire un territoire. La recherche-action à laquelle nous avons participé, parce qu'elle reposait sur une collaboration et désirait se situer dans un espace de recherche partenarial, favorisait une telle réflexivité. Cette démarche ne peut évidemment pas régler à elle seule les nombreuses difficultés que connaissent les milieux ruraux, mais elle permet d'envisager des rapports entre recherche scientifique et développement local qui vont plus loin que la simple mise à disposition des expertises.

## RÉFÉRENCES

- Archer M. S., 2010, "Reflexivity's transformations: the demise of routine action and its consequences for civil society", in Baert P., Koniordos S. M., Procacci G., Ruzza G. (dir.), *Conflict, citizenship and civil society*, London, Routledge, 31-50.
- Donati P., 2011, "Modernization and relational reflexivity", *International Review of Sociology*, 21(1), pp. 21-39.
- Dufresne C., 2014, *Une communauté apprenante, innovante et solidaire : le cas de Saint-Camille comme modèle porteur de développement rural*, mémoire (MA) en études et interventions régionales, UQAC, Chicoutimi.
- Fontan J.M., Bussièrès D., Caillouette J., Soussi S.S., Tremblay D.G., Tremblay P.A., 2012, *La recherche partenariale au CRISES*, Cahier ET1301, Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales/ UQAM.
- Klein J.L., Bussièrès D., Caillouette J., Doyon M., Fontan J.M., Tremblay D.G., Tremblay P.A., 2015, *Saint-Camille : récit d'une expérience de co-construction de la connaissance*, Cahier ES1505, Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales/ UQAM.
- Latour B., 1999, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte.
- Tremblay P.A., 2014, « Une sociologie de la recherche partenariale », in Klein J.M., Fontan J.M., Bussièrès D. (dir.), *Le défi de l'innovation sociale partagée. Savoirs croisés*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 15-34.

## L'AUTEUR

### Pierre-André Tremblay

Centre de recherche sur les  
innovations sociales (CRISES)  
Université du Québec à  
Chicoutimi (Québec) Canada  
pierre-andre.tremblay@uqac.ca

# Construire la territorialité à partir d'une infrastructure pour la mobilité ? L'exemple de la ligne des Alpes

## AUTEUR-E-S

Gabriella TROTTA-BRAMBILLA, Karine BASSET, Anne COSTE, Dominique DALGA, Nicolas DUBUS

## RÉSUMÉ

Afin de réfléchir aux attentes que les acteurs développent par rapport aux territoires, nous analysons les rapports multiples qui s'instaurent entre les différentes visions des acteurs autour de la relation entre territoire et mobilité, en particulier le système ferroviaire régional et son potentiel en terme de desserte des territoires métropolitains. Nous montrons, de plus, comment la proximité entre chercheurs et acteurs du territoire fait émerger les représentations et les attentes réciproques. La communication proposée s'appuie sur une recherche-action interdisciplinaire conduite au sein du Labex Innovation et territoires de montagne de l'Université Grenoble Alpes en collaboration avec des acteurs locaux (représentants des institutions, du tissu économique et associatif, habitants, etc.). La recherche, en cours, porte sur le rôle de la ligne ferroviaire régionale Grenoble-Veynes-Gap dans la construction de la métropole grenobloise, en formulant l'hypothèse que la menace de fermeture de la ligne est en train de faire émerger plus nettement les attentes et les besoins des territoires métropolitains périphériques vis-à-vis de la réorganisation des périmètres et des pouvoirs.

## MOTS CLÉS

Recherche-action collaborative, recherche-formation, recherche par le projet, système ferroviaire régional, territoire de montagne, territoire métropolitain, mobilisation des acteurs

## ABSTRACT

In this proposition we analyse the expectations stakeholders develop about territories and the different visions they have about the relationship between planning and mobility, especially concerning the regional railway system and its potential in terms of servicing metropolitan territories. We show, moreover, how the proximity between researchers and territorial stakeholders brings representations and reciprocal expectations to emerge. The proposed communication is based on an interdisciplinary action-research conducted within the pole Innovation and Mountain Territories (Labex ITEM) of the Grenoble-Alpes University in collaboration with local stakeholders (representatives of institutions, economic and associative networks, inhabitants, etc.). The research, ongoing, focuses on the role of the regional railway line Grenoble-Veynes-Gap in the construction of the Grenoble metropolis. We formulate the hypothesis that the threat of dismissing the line is bringing out more clearly the expectations and the needs of peripheral metropolitan territories in the context of the current French territorial reorganization.

## KEYWORDS

Collaborative action-research, Research-training approach, Design-led research approach, Regional railway system, Mountain territory, Metropolitan territory, Stakeholders' mobilisation

## INTRODUCTION

Notre communication analyse les rapports multiples qui s'instaurent entre les différentes représentations des acteurs autour de la relation entre territoire et mobilité. En particulier, nous prenons en compte la proximité de plus en plus importante entre chercheurs et acteurs du territoire, qui semble aujourd'hui faire émerger tant les diverses attentes des acteurs que des influences réciproques.

Nous étudions notamment le système ferroviaire régional et son potentiel de desserte des territoires métropolitains. Bien qu'à présent la rentabilité des lignes régionales constitue souvent, pour les exploitants ferroviaires, un argument en faveur de leur suppression, leur rôle est en revanche affirmé par les collectivités territoriales et les habitants, revendiquant le droit à l'égalité des territoires en termes d'équipements et de mobilité. L'injonction au développement durable vient, de plus, exacerber l'opposition entre le volet économique (soutenabilité des coûts) et les volets environnemental (empreinte carbone) et social (desserte du territoire, sécurité du transport). Aussi l'organisation spatiale de la métropole et ses modèles de gouvernance peuvent-ils être réinterrogés dans leur rapport aux transports ferroviaires (notamment si l'on se réfère aux exemples des *S-bahn* allemands, des *passanti* italiens ou des contrats d'axe français) et face à la réforme territoriale en cours.

La réflexion proposée s'appuie sur une recherche-action interdisciplinaire conduite au sein du Labex Innovation et territoires de montagne (ITEM) de l'Université Grenoble-Alpes en collaboration avec des acteurs locaux. La recherche, en cours, porte sur le rôle de la ligne ferroviaire régionale Grenoble-Veynes-Gap (GVG) dans la construction de la métropole grenobloise, en formulant l'hypothèse que la menace de fermeture de la ligne est en train de faire émerger plus nettement les attentes et les besoins des territoires métropolitains périphériques vis-à-vis de la réorganisation des périmètres et des pouvoirs.

### 1. LA MOBILISATION DES ACTEURS POUR LA DÉFENSE D'UNE LIGNE FERROVIAIRE À REQUALIFIER

Le tronçon ferroviaire GVG fait partie de la ligne des Alpes, reliant Grenoble à Marseille. La ligne traverse deux régions (Auvergne-Rhône-Alpes et PACA) et trois départements (Isère, Drôme et Hautes-Alpes), tous situés en milieu alpin. Le territoire concerné est hétérogène : différents degrés d'urbanisation alternent, des centres urbains principaux à la périurbanisation, jusqu'au rural. Des activités économiques diverses (fonctions métropolitaines dans la ville-centre, industrie lourde dans le périurbain, tourisme et activités agricoles en montagne) caractérisent cette portion de territoire. Celle-ci se trouve globalement sous l'influence de Grenoble (du moins jusqu'au col de la Croix Haute) et bénéficie de l'avantage de la proximité de la ville tout en conservant ses atouts propres<sup>1</sup>.

Bien que cette ligne soit une infrastructure techniquement, esthétiquement et historiquement remarquable, elle ne fait pas l'objet d'une valorisation patrimoniale à l'échelle nationale. Au contraire, en tant que voie ferrée régionale nécessitant d'importants travaux de modernisation et traversant des territoires ruraux peu peuplés, la ligne est à présent

---

1 INSEE/Rhône-Alpes, *Lettre n° 11*, décembre 2013, « Alpes Sud Isère : un territoire sous l'influence conjointe de la montagne et de la ville » [[www.insee.fr/rhone-alpes](http://www.insee.fr/rhone-alpes)].

menacée de fermeture. Même si les régions et Grenoble-Alpes Métropole reconnaissent l'importance de la ligne en ce qui concerne la desserte locale et cherchent à rassurer les habitants à propos de leur engagement en faveur de sa sauvegarde, les usagers du train craignent que ce territoire soit de plus en plus démuné d'équipements et d'occasions de mise en valeur de ses ressources. Les acteurs locaux revendiquent ainsi des améliorations importantes tant du service que de l'infrastructure. La difficulté des collectivités territoriales pour faire face aux raisons invoquées par la SNCF a partiellement été compensée par l'activité d'associations comme celle pour la promotion de la ligne Grenoble-Veynes (AGV), existant depuis une trentaine d'années, et le plus récent collectif des usagers de la ligne, à l'origine d'initiatives visant à la faire connaître et la défendre. La médiatisation mise en place grâce au travail des associations, ainsi qu'à l'engagement de certains des élus régionaux et locaux, a permis le maintien de la gare de Lus-la-Croix-Haute et de son personnel en 2015, alors que sa fermeture était prévue en 2014.

Le cas de la ligne GVG nous semble significatif puisqu'on n'est pas en présence d'attentes passives de la part des acteurs du territoire, mais plutôt d'attendus précis qui sont moteurs d'actions concrètes et diversifiées, engagées tant sur le court que sur le long terme et investissant plusieurs domaines (de la culture à la politique, de l'économie à l'aménagement du territoire).

## **2. CONSTRUIRE UNE RÉCIPROCITÉ DES ATTENTES PAR LA RECHERCHE-ACTION COLLABORATIVE**

Depuis 2014, les acteurs associatifs, disposant des connaissances empiriques liées à la maîtrise d'usage dans un territoire où les ingénieries territoriales sont éparpillées, ont sollicité conjointement l'attention des élus et l'aide du monde académique, afin de démontrer à l'exploitant ferroviaire que la ligne GVG est indispensable dans une perspective de développement territorial équilibré.

Si les attentes des acteurs vis-à-vis des universitaires sont toutes orientées vers le même objectif général (maintien de la ligne et amélioration du service), elles oscillent toutefois entre positionnements différents et entre plusieurs degrés d'exigences. Ces attentes ont été partiellement reformulées par les échanges avec les chercheurs, qui ont proposé une collaboration visant non pas tant à élaborer une expertise technique (dans une logique de *problem-solving*) mais plutôt à explorer librement le sujet afin d'en dégager des nouvelles pistes de réflexion (*problem-setting* ; Schön, 1983).

La recherche-action dite « collaborative » (RAC) nous a semblé être efficace pour construire une certaine réciprocité des intérêts et constituer une interface de coopération entre acteurs qui organisent le territoire et travaux scientifiques favorisant la mise en relation de savoirs hétérogènes et disjoints. Le fondement commun des démarches de recherche-action, comme énoncé par K. Lewin dans ses travaux pionniers sur la dynamique de groupe, est qu'elles naissent « de la rencontre entre une volonté de changement et une intention de recherche », se développent au sein d'un cadre négocié et accepté par tous et mènent conjointement à « un projet de changement délibéré » et à l'avancement des connaissances fondamentales dans les SHS (Lewin, 1947, *in* Liu, 1992). Si la notion de recherche-action a été évoquée de plus en plus régulièrement en France à partir de la fin des années 1970 (Hess, 1983), la collaboration met l'accent sur la réflexivité et la subjectivité des acteurs impliqués dans des processus de recherche

qui peuvent assumer différentes configurations (Gonzalès-Laporte, 2014) et créer des nouvelles synergies.

La mise en œuvre d'un cadre collaboratif, visant à se saisir du problème complexe posé aux acteurs associatifs par le maintien de la ligne ferroviaire, se déploie dans les trois perspectives qui suivent.

#### **La RAC comme occasion pour fédérer les acteurs intéressés**

Afin de construire collectivement tant la problématique que les résultats (Peyrache-Gadeau *et al.*, 2013), il s'agit tout d'abord de proposer une configuration de travail inédite, qui ne correspond à aucun découpage administratif. La réflexion commune vise à vérifier l'hypothèse que l'enjeu de la sauvegarde de la ligne ferroviaire a accru chez les acteurs le sens d'appartenance à un territoire qui ne peut être défini qu'en fonction de la connexion ferroviaire. La singularité de ce territoire résiderait donc dans la synergie particulière entre ses atouts, les souhaits des acteurs ainsi mis en relation et les enjeux de la transition énergétique.

S'agit-il d'une esquisse de territorialisation sous l'influence de mouvements collectifs, dépassant les approches aréolaires (Dupuy, 1991) de l'organisation territoriale et proposant une interprétation réticulaire de la territorialité ?

#### **La RAC comme démarche visant à faire émerger les savoirs locaux**

Le rôle des chercheurs dans la collaboration est envisagé comme catalyseur d'interactions multiples, susceptibles de faire évoluer la formulation des attentes concernant la ligne, tout en les caractérisant spatialement et sociologiquement. À rebours des attentes de certains acteurs, qui souhaitent une expertise technique de la part des chercheurs pour pouvoir se constituer en interlocuteurs légitimes de la SNCF, nous proposons plutôt de faire émerger, par des récits de territoire, la maîtrise d'usage, la mémoire sur la longue période, les désirs partagés. Les matériaux collectés permettraient de nourrir un argumentaire sur des bases qualitatives et non plus seulement comptables, articulant la défense d'une infrastructure de mobilité aux multiples dimensions de la relation de ses usagers au territoire.

#### **La RAC comme caisse de résonance, de la périphérie vers le centre**

Bien que la mobilisation en faveur de la ligne GVG s'inscrive dans la continuité d'une tradition grenobloise où les associations ont eu un rôle de premier plan dans la sensibilisation de la population et des élus pour ce qui est du développement des transports en commun (Novarina, 2001), ici les initiatives n'ont pas été impulsées depuis le centre de la métropole mais depuis sa « périphérie » rurale et montagnarde. Certaines des attentes formulées, en particulier de la part de l'AGV, envisagent la collaboration acteurs/chercheurs comme un appui pour conférer davantage de visibilité aux actions menées en défense de la ligne, dans la perspective de son inscription dans des contrats qui en garantiraient la survie et, si possible, l'amélioration du service aux passagers.

L'inscription territoriale des « mobilisés », renversant le point de vue dominant qui voit la périphérie depuis le centre de la métropole, a-t-elle des impacts sur la nature du territoire dessiné par la mobilisation ?

### **3. UN WORKSHOP POUR FAIRE ÉMERGER LES POTENTIALITÉS TERRITORIALISANTES DE LA LIGNE DES ALPES**

Afin de mieux comprendre les attentes des acteurs relatives à l'avenir de la ligne ferroviaire et la manière dont celle-ci peut participer à la qualification du territoire qu'elle dessert, il est prévu de co-construire, principalement pendant un *workshop* pluridisciplinaire se déroulant en janvier 2016, des réflexions autour d'un projet territorial dont la ligne ferroviaire serait l'épine dorsale. Cet atelier de formation-recherche est envisagé comme une formation *in situ*, pendant laquelle de multiples rencontres avec les acteurs du territoire pourront faire émerger les savoirs locaux et les souhaits récoltés sur le terrain. Le lieu choisi est la commune de Lus-la-Croix-Haute, centre névralgique de la mobilisation, car elle permet de poser plusieurs interrogations à l'égard des recompositions territoriales dans les régions de montagne : située à peine au-delà du périmètre de la métropole grenobloise et à la frontière entre trois départements et deux régions, la commune fait partie de l'intercommunalité du Diois (bien qu'elle en soit séparée par la topographie et que s'inscrive, pour ce qui est des fonctions métropolitaines, dans le bassin de vie grenoblois) et, depuis peu, du parc naturel régional du Vercors (bien que située dans le massif du Dévoluy). Le col de la Croix-Haute représente aujourd'hui une sorte de barrière qui est perçue par les habitants de la commune comme un obstacle aux relations avec Grenoble, qu'ils voudraient renforcer, notamment par le biais de la liaison ferroviaire.

#### **De fortes synergies entre recherche et formation, dans la pluridisciplinarité**

La recherche-action collaborative s'appuie sur trois propositions principales de formation, respectivement en architecture, en urbanisme/aménagement et en économie des transports. Les travaux des étudiants pourront ainsi enrichir la réflexion et participer à la construction d'outils d'aide à la décision pour les acteurs locaux. Une première phase exploratoire de la recherche est envisagée sous la forme d'un *workshop*, principalement financé par le Labex ITEM, s'adressant aux étudiants de différents masters grenoblois (urbanisme, architecture, géographie, histoire) et visant à approcher de plusieurs points de vue les territoires périurbains et ruraux concernés, ainsi qu'à synthétiser des visions prospectives à partir de différentes approches disciplinaires.

#### **Une approche par le projet pour saisir les attentes des acteurs et le potentiel d'un territoire**

Pour réaliser ce *workshop*, nous mettons en place une approche par le projet, entendu comme méthode exploratoire permettant de repérer les éléments d'identification aux lieux susceptibles d'être solidarisés par l'infrastructure ferroviaire. Dans la recherche par le projet, imaginer les possibles transformations du territoire étudié peut tout d'abord être considéré comme une façon (spécifique) de l'appréhender (*designerly way of knowing* ; Findeli *et al.*, 2008) et de produire de nouvelles connaissances le concernant (Viganò, 2014) par la synthèse de données provenant de domaines différents, ainsi que par l'hybridation des méthodes spécifiques à chaque discipline (enquête, prospective, projet spatial).

Mais surtout, la construction d'un ou plusieurs projets territoriaux est ici entendue comme processus capable d'amener les acteurs à expliciter leurs savoirs, besoins et souhaits. Contrairement aux démarches de consultation de la population ou de concertation plus classiques, la co-conception (Ozdirlik et Terrin, 2015) mise en place dans le *workshop*

permet une approche proactive favorisant l'implication des différentes parties prenantes. Pour les étudiants cette expérience représente un avant-goût de leur future pratique professionnelle et pour les acteurs et les chercheurs une occasion d'échange, d'appropriation et d'acculturation réciproque.

#### 4. PERSPECTIVES

Les questionnements décrits se situent dans une problématique plus générale concernant les recompositions territoriales dans les régions de montagne (Labex ITEM). En particulier, le *workshop* questionne la participation d'espaces urbains et montagnards à la construction du territoire métropolitain. Il vise également à éclairer certains aspects de la problématique de la production des singularités territoriales en montagne, ici dans un espace non homogène et interconnecté.

Le *workshop* ayant lieu en janvier 2016, dans la communication il s'agira surtout d'exposer une démarche de recherche et de formation dans ses potentialités d'innovation, de synthétiser les premiers résultats relatifs à la question de la fonction territorialisante (ou pas ?) d'une infrastructure de mobilité et enfin d'esquisser un regard réflexif sur une tentative de mise en synergie des savoirs pour co-construire un intérêt partagé, par la recherche et l'action, entre monde académique et société civile.

#### RÉFÉRENCES

- Dupuy G., 1991, *L'Urbanisme des réseaux : théories et méthodes*, Paris, Armand Colin.
- Findeli A., Brouillet D., Martin S., Moineau C., Tarrago R., 2008, "Research through design and transdisciplinarity: a tentative contribution to the methodology of design research", *Swiss Design Network Symposium*, Mount Gurten, Berne, 30-31 mai 2008.
- Gonzalès-Laporie C., 2014, *Recherche-action participative, collaborative, intervention... Quelles explicitations ?*, rapport de recherche, Labex ITEM, Université Grenoble Alpes.
- Hess R., 1983, « Histoire et typologie de la recherche-action », *Pour*, n° 90, pp. 9-16.
- Liu M., 1992, « Représentation de la recherche action : définition, déroulement et résultats », *Revue internationale de Systémique*, 6(4), pp. 293-311.
- Novarina G., 2001, « De la gestion des grandes voiries à la planification des déplacements urbains. Systèmes d'acteurs et politiques publiques dans l'agglomération grenobloise », *Flux*, n° 46, pp. 47-60.
- Ozdirlik B., Terrin J.J. (dir.), 2015, *La conception en question. La place des usagers dans les processus de projet*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube.
- Peyrache-Gadeau V., Gonzalez-Laporte C., Gouin S., Janin C., 2013, « Les modalités attendues de la Recherche-Action Collaborative dans les territoires de montagne : expériences de partenariat Espace Belledonne/Labex Item », *colloque international AIFRIS-PREFAS, Les recherches-actions collaboratives : une révolution silencieuse de la connaissance*, Dijon, 27-29 mai 2013.
- Schön D.A., 1984, *The reflective practitioner. How professionals think in action*, New York, Basic Books.
- Viganò P., 2014, *Les territoires de l'urbanisme. Le projet comme producteur de connaissance*, Lausanne, Metis Presses.

#### LES AUTEUR-E-S

**Gabriella Trotta-Brambilla**  
AE&CC – ENSAG  
PACTE-Territoires  
Université Grenoble Alpes  
gabriella.trotta@umrpacte.fr

**Karine Basset**  
LARHRA-IUG  
Université Grenoble Alpes  
karine.basset@upmf-grenoble.fr

**Anne Coste**  
AE&CC – ENSAG  
Université Grenoble Alpes  
anne.coste@grenoble.archi.fr

**Dominique Dalga**

IUG

Université Grenoble Alpes

dominique.dalga@upmf-

grenoble.fr

**Nicolas Dubus**

AE&CC – ENSAG

Université Grenoble Alpes

nicolas.dubus@grenoble.

archi.fr



# **Le territoire dans la construction de récits sur les projets urbains durables, révélateur d'une doxa du développement durable ?**

## **AUTEUR**

François VALEGEAS

## **RÉSUMÉ**

Les discours sur le développement durable accordent une place toute particulière aux territoires. Les quartiers durables sont ainsi les témoins de cette mise en œuvre centrée sur des projets locaux. Quels présupposés fondent cette action territorialisée ? Nous nous intéressons ici avant tout à la place des territoires dans les récits que les acteurs créent pour parler et faire parler de leurs projets. L'action territoriale est présentée comme une manière de rassembler différents acteurs locaux autour d'un projet, mais elle est aussi mise en scène pour diffuser largement certaines innovations. Le territoire est aussi valorisé comme un levier pour engager une transformation des modes d'habiter. Il est ainsi un révélateur de contradictions entre la perspective de construire des communautés écologiques homogènes, et une volonté de généraliser ce type de projets pour construire une « ville durable ». Face à la difficulté d'appréhender le territoire comme un « commun » porteur de diversités, les discours montrent souvent une volonté d'encadrer les modes d'habiter.

## **MOTS CLÉS**

Quartiers durables, récits, projets urbains, représentations, néo-hygiénisme

## **ABSTRACT**

Discourses on sustainable development attach particular attention to territories. Sustainable neighbourhoods are evidences of this implementation focused on local projects. What presuppositions is this territorialised action based on? We particularly concentrate here on the place that territories have in the narratives created by stakeholders while talking about their projects and making them known. Territorialisated action is presented as a way to bring together the different stakeholders around a project, but it is also staged to publicize largely certain innovations. Territories are also valued as a leverage to initiate a transformation of the ways of inhabiting. Thus, they reveal the contradictions between the perspective of creating ecological communities, and a desire of generalizing this type of projects so as to build a "sustainable city". In front of the difficulty to apprehend the territory as a "common" supporting diversity, discourses often show a will to regulate the ways of inhabiting.

## **KEYWORDS**

Sustainable neighbourhoods, Stories, Urban projects, Representations, Neo-hygienism

## **INTRODUCTION**

La réflexion autour du développement durable est d'abord née de négociations internationales sur les capacités de concilier l'expansion humaine et la préservation des ressources nécessaires à sa survie (Boutaud, 2005) et aux capacités d'apporter des réponses à la fois aux inégalités de développement et au respect de l'environnement. Mais dès son

institutionnalisation, cette notion de développement durable s'est accompagnée d'une orientation vers l'action, faisant émerger un ensemble de méthodologies s'appuyant sur l'échelle territoriale (Theys, 2002). Ces outils prenant pour support l'action locale « apparaissent ainsi incontournables pour passer des idées à l'action » (Béal *et al.*, 2011).

Différents arguments sont avancés par les chercheurs pour promouvoir cette approche territorialisée du développement durable. Pour Jacques Theys, il y a un « double dividende » (2002) des politiques locales de développement durable : il note qu'une part importante des problèmes et enjeux soulevés sont à la fois globaux et locaux. Une réponse locale permet alors d'y remédier à ces deux niveaux : participer à un effort global tout en répondant à une problématique locale. De plus, « le niveau local apparaît comme le seul à pouvoir garantir le minimum de transversalité qui est au cœur de la notion de "développement durable" » (*op. cit.*).

En conséquence, l'approche territoriale apparaît comme intrinsèque à la notion de développement durable. Ce constat semble aujourd'hui partagé par les différents acteurs s'y référant, aussi bien élus, acteurs privés ou publics, qu'associations. C'est d'ailleurs au travers de cette ambition partagée de territorialiser l'action en matière de développement durable qu'ont émergé les objectifs de conception de « villes durables » et leur mise en réseau au niveau européen depuis les années 1990. Ainsi, comme le notent Béal, Gauthier et Pinson (2011), les espaces urbains « ont constitué des espaces privilégiés d'acclimatation des discours et des pratiques de la durabilité ».

Comme nous l'avons rapidement décrit ici, la mise en œuvre du développement durable repose très largement sur la territorialisation d'actions, qu'elles soient sectorielles ou globales, et de discours porteurs de visions du monde relativement divergentes. Les présupposés qui sont à l'origine de cet appel récurrent au territoire sont variés, employés de manières assez diverses selon les contextes, les moments ou les acteurs concernés.

Nous proposons dans cette communication d'analyser les modalités de cet appel au territoire dans les discours de différents acteurs impliqués dans l'un des objets devenus omniprésents de la mise en œuvre du développement durable : les quartiers durables (ou écoquartiers). Ce qui nous intéresse ici, c'est de comprendre quelle est la place du territoire au sein des récits qui se construisent dans la production de ces projets urbains durables. Comment ce territoire est-il décrit, mis en scène dans les discours des acteurs, dans les récits qu'ils créent pour parler et faire parler de leurs projets ? Quels sont les présupposés associés au territoire, au « local », et quels sont les bénéfices attendus ?

Nous nous appuyons dans cette perspective sur un travail de thèse réalisé entre 2010 et 2014 (Valegeas, 2014), lors duquel nous avons notamment questionné la construction de récits sur les modes d'habiter attendus dans ces quartiers. Nous avons pour cela analysé trois des plus importantes dynamiques d'appels à projets (visant à en fixer certains principes), et quinze projets urbains menés en France. Sur deux d'entre eux, nous avons réalisé une quarantaine d'entretiens avec des acteurs partie prenantes des opérations (élus, architectes, urbanistes, bailleurs sociaux, techniciens, associatifs...). De plus, dans le cadre de l'appel à projets ministériel ÉcoQuartier de 2011, il était demandé aux porteurs de projets de joindre à leur candidature un récit, en répondant à la proposition qui était formulée ainsi : « Racontez-nous comment vous imaginez une journée

classique d'un habitant du quartier en 2020 ». Nous nous baserons sur l'analyse d'une quinzaine de ces récits, qui mettent en lumière les représentations de modes d'habiter idéaux typiques dans ces futurs quartiers.

Deux axes de réflexion structureront notre réflexion :

- d'une part le territoire est mis en scène dans ces récits, permettant de valoriser ces projets de manière ludique voire spectaculaire, focalisant le regard sur quelques « bonnes pratiques » et des démarches de projets présentées sur un mode narratif ;
- d'autre part, les ambitions des porteurs de projets de quartiers durables s'avèrent paradoxales : à la fois elles valorisent un « quartier communauté » fondé sur le partage d'un projet écologique et collectif, tout en mettant en avant un « vivre ensemble » fondé sur une mixité sociale. Devant les décalages constatés entre modes d'habiter idéaux typiques et usages réels, le territoire est alors support de diffusion de normes d'usages visant à encadrer les comportements individuels.

### **1. « FAIRE LA VILLE, C'EST RACONTER DES HISTOIRES » : LE TERRITOIRE MIS EN SCÈNE**

L'un des acteurs rencontrés lors de cette recherche nous expliquait ainsi sa conception de l'urbanisme : « Faire la ville, c'est raconter des histoires. C'est partir de l'espace, du vécu, lui donner une épaisseur en racontant quelque chose. [...] Sans récit, l'espace n'est rien ». Ainsi, nous montrerons que la mobilisation du territoire dans les discours des acteurs de ces projets de quartiers durables procède d'une mise en scène à différents niveaux.

D'une part, les projets sont valorisés comme une modalité de mise en œuvre de la ville durable : à la fois parce que l'horizon de la ville durable passerait par une juxtaposition de projets durables sur les territoires, mais aussi car ces projets locaux ont pour objectif d'engager des dynamiques localement. Il s'agit ainsi de profiter de ces « laboratoires » urbains pour coordonner des acteurs, pour favoriser l'émergence de filières économiques, ou encore plus largement pour mener des actions de pédagogie sur la mise en œuvre du développement urbain durable. Dans ces différents aspects, le projet urbain est mis en scène en textes et en images, un travail est mené pour rendre la démarche intelligible, un langage plus ou moins partagé se constitue, faisant du territoire le support d'une action urbaine se voulant renouvelée.

D'autre part, le territoire est aussi mis en scène afin de valoriser certaines « bonnes pratiques » dans des sphères extra-territoriales. Dans cette perspective, l'objectif est pour certains acteurs de valoriser les dimensions « exemplaires » du projet, de faire reconnaître l'expérience du projet urbain comme une « bonne pratique » qui pourrait être diffusée dans des guides méthodologiques, remarquée au sein de *benchmarks* ou donnera lieu à des visites de projets par des acteurs extérieurs. Au-delà de cet objectif de marketing territorial, par un effet de rétroaction, la diffusion de ces « bonnes pratiques » tend à focaliser les regards sur quelques opérations-phares, incite à accorder une large part à la mise en scène et à la communication autour des opérations. À la mise en avant de l'histoire et du patrimoine local (replaçant le territoire dans une histoire longue à différentes échelles) s'ajoutent des récits de petites histoires et de mémoires du projet (anecdotes du projet, trajectoires individuelles et collectives des acteurs et habitants). La diffusion de ces références a aussi des effets sur la conception des projets urbains : les

porteurs de ces projets mettent en avant les éléments les plus valorisables des opérations, mettant en exergue tant les performances techniques des projets (Devisme *et al.*, 2007), que des éléments de patrimoine (bâti, naturel ou culturel) souvent présentés sur un mode spectaculaire et ludique. Conception et communication se mêlent dans un « urbanisme du récit », faisant du projet urbain et de son territoire une histoire qu'il s'agit de raconter pour convaincre du bien-fondé de l'opération (Matthey, 2015).

## **2. LES PARADOXES DU TERRITOIRE COMME LEVIER VERS DES MODES D'HABITER « DURABLES »**

Dans un second temps, nous pointerons un paradoxe dans cet appel au « local » dans les ambitions de transformation des modes d'habiter portées par ces projets. En effet, les porteurs de projets valorisent une forme de « quartier-communauté » fondée sur le partage d'un projet collectif et écologique. L'engagement des habitants dans un projet collectif serait nécessaire à la « durabilité » de ces quartiers. Ils s'inscrivent pour certains dans l'inspiration des expériences de communautés écologistes militantes des années 1960, fondées sur le partage de valeurs, de modes de vie, voire d'engagements radicaux en rupture avec la société capitaliste. Cette forme d'entre-soi (largement vidée de son contenu critique et politique) est perçue positivement par certains défenseurs de cette logique communautaire, dès lors qu'elle permet l'émergence d'initiatives écologiques. Cyria Emelianoff affirme ainsi que l'on ne peut reprocher à des individus proches socialement et partageant certaines valeurs de chercher à se regrouper sur un projet commun : « dans ces quartiers, l'entre-soi met en route une expérimentation sociale très intéressante » (2008 : 28).

Le territoire tel qu'il est alors perçu est un espace de projets communs, dont les effets excluants induits sont justifiés par les expérimentations individuelles et collectives qui y prennent place. Ce territoire vise tant à développer des initiatives très locales (« transformer le monde à son échelle ») qu'à l'inscrire dans une perspective politique plus large (« penser global, agir local »).

Mais, dans le même temps, les démarches menées en France ont l'ambition tout à la fois de réaliser une mixité sociale à l'échelle de ces quartiers et de généraliser ces expériences pour en faire des standards dans la production urbaine, relevant ainsi d'une application plus institutionnelle des objectifs du développement durable à l'échelle du projet urbain. Dans les différents documents analysés, une « approche française » est mise en avant, présentée en opposition aux quartiers précurseurs en Europe, qualifiés de « ghettos verts » ou de « quartiers pour bobos ». Les discours s'appuient sur une conception républicaine privilégiant la mise en œuvre d'une mixité sociale par l'habitat, et visant à diffuser les principes de l'urbanisme durable dans les nouvelles opérations. Dans cette approche, le quartier durable devient un territoire du « vivre ensemble », synonyme d'une cohésion sociale locale présumée, surplombant les différences de positions sociales.

Ces deux héritages nous paraissent aujourd'hui présents dans les discours des porteurs de projets, selon les projets menés et les contextes politiques. Mais il nous semble que la place du territoire vient révéler une doxa du développement durable, une croyance commune peu discutée : face à la difficulté d'appréhender le territoire comme un « commun » porteur de diversités, ces discours s'orientent souvent vers une perspective néo-hygiéniste visant à gouverner les comportements.

Les récits d'anticipation sur l' « habitant en 2020 » révèlent un certain paradoxe, présentant une vie collective « conviviale », valorisant une « éco-responsabilité » et mettant en scène un « habitant durable » idéal typique largement marqué socialement (familles de cadres urbains, appartenant aux classes moyennes supérieures). Les classes populaires sont absentes de ces narrations, invisibilisées dans les représentations des futurs quartiers, renvoyant là à une perspective écologique non dénuée de rapports de domination (Comby, 2015). Les récits ainsi construits traduisent une difficulté à penser la diversité des modes d'habiter, et notamment les mixités sociales, au profit d'un néo-hygiénisme (Matthey et Walther, 2005) durable. Le territoire devient dans ces discours un levier pour changer ces modes d'habiter vers un « nouvel art de vivre ensemble » (appel à projets ÉcoQuartier de 2011), en valorisant : des contrats moraux (le fait de profiter de ces quartiers à « haute qualité de vie » impliqueraient certains devoirs) ; des dispositifs spatiaux contraignant les pratiques ; des modes d'éducation à l'environnement ; ou encore des formes de « concernement environnemental » (la pratique du territoire induirait une prise de conscience par les futurs habitants de la nécessité de sa protection et donc d'adopter des modes d'habiter plus durables).

## CONCLUSION

Finalement, les territoires ainsi mis en scène ne viennent pas simplement raconter le projet, pour le diffuser à différentes échelles dans une perspective de transformation de l'image des espaces urbains. À travers les récits analysés, nous avons mis en évidence une doxa du développement durable, sur laquelle viennent appuyer des discours visant à responsabiliser les habitants, le territoire devenant tout à la fois le médiateur d'une prise de conscience écologiste, le support de dispositifs visant à encadrer les comportements, voire le levier d'une transformation néo-hygiéniste des modes d'habiter. Les récits sur les projets urbains durables traduisent « la projection au sol des rapports sociaux » (Lefebvre, 1968) et légitiment des normes sociales par leur territorialisation, questionnant plus largement les présupposés et les rapports de domination dans la conception de projets relevant du développement durable.

## RÉFÉRENCES

- Béal V., Gauthier M., Pinson G., 2011, *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne.
- Boutaud A., 2005, *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ?*, thèse de doctorat en sciences et génie de l'environnement, Saint-Étienne, École nationale supérieure des Mines de Saint-Étienne—Université Jean Monnet.
- Comby J.-B., 2015, *La question climatique. Genèse et dépolitisation d'un problème public*, Raisons d'agir.
- Devisme L., Dumont M., Roy E., 2007, « Le jeu des "bonnes pratiques" dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 4(131), Toulouse, Eres.
- Emelianoff C., 2008, « L'écoquartier peut servir de levier à un changement de mode de vie », *Territoires*, n° 487, ADELS.
- Lefebvre H., 1974, *La production de l'espace*, Paris, Anthropos.
- Matthey L., Walther O., 2005, « Un "nouvel hygiénisme" ? Le bruit, l'odeur et l'émergence d'une *new middle class* », *Articulo - Journal of Urban Research*, n° 1 [[articulo.revues.org/931](http://articulo.revues.org/931) consulté le 28/01/2016].
- Matthey L., 2015, *Building up stories. Sur l'action urbanistique à l'heure de la société du spectacle intégré*, Genève, A-Type éditions.

Theys J., 2002, « L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*, n° 1 [[developpementdurable.revues.org/1475](http://developpementdurable.revues.org/1475) consulté le 28/01/2016].

Valegeas F., 2014, *Concevoir et habiter un quartier dit durable. Injonctions écologiques et dynamiques collectives à Beaugard (Rennes) et Les Brichères (Auxerre)*, thèse de doctorat en urbanisme et aménagement de l'espace, Paris, Université Paris-Est.

## **L'AUTEUR**

**François Valegeas**

Lab'Urba

École d'urbanisme de Paris

Université Paris-Est Créteil

francoisvalegeas@hotmail.fr

# L'opposition alsacienne à la réforme régionale Quels enjeux géopolitiques ?

## AUTEUR

Olivier VERGNE

## RÉSUMÉ

Dès son annonce au printemps 2014, le projet de supprimer la région administrative d'Alsace, pour créer une nouvelle grande région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine (ACAL), a suscité localement une très vive opposition, marquée par une importante mobilisation citoyenne et par une contestation unanime de la part des élus locaux, tous partis politiques confondus, ainsi que de la part des milieux économiques. Grâce à une analyse de géopolitique locale, on met en évidence les enjeux locaux de pouvoir qui permettent d'expliquer les stratégies différentes d'opposition à la création de l'ACAL, selon les acteurs. Ainsi, la notion d'identité alsacienne a-t-elle été largement mobilisée, notamment par la droite locale qui domine solidement la région, au prix d'un jeu dangereux avec le courant autonomiste et des critiques de la gauche. On comprend alors comment cette représentation, loin d'être une réalité intangible et absolue, est l'objet d'interprétations différentes.

## MOTS CLÉS

Alsace, région ACAL, géopolitique locale, réforme territoriale, identité régionale

## ABSTRACT

Since its announcement in the spring of 2014, the project of suppressing the Alsace administrative region, in order to create a new big region Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine (ACAL), has locally caused a very strong opposition, with a significant popular mobilization and an nearly unanimous protest from local elected officials, from any political party. Thanks to an analysis in terms of local geopolitics, we examine how local power issues can explain the different opposition strategies against the creation of ACAL. Thus, the idea of an Alsatian identity has been clearly used, in particular by the local right-wing politicians who strongly dominate the region, even if it means playing a dangerous game with the autonomist movement and be subject to criticism by the left-wing party. Then, we can understand how this "representation", far from being an absolute reality, is subject to various interpretations.

## KEYWORDS

Alsace, ACAL region, Local geopolitics, Territorial reform, Regional identity

## INTRODUCTION

Les élections départementales de mars 2015 furent marquées en Alsace par les bons scores du parti autonomiste *Unser Land*, qui avait placé au cœur de son discours le rejet de la fusion de l'Alsace avec la Lorraine et la Champagne-Ardenne au sein d'une nouvelle grande région provisoirement nommée ACAL (Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine), conformément à la loi du 16 janvier 2015 prévoyant une refonte d'un découpage régional défini en 1955 (Miossec, 2009). Le parti autonomiste ne fut cependant pas le seul à contester cette réforme, puisque quasiment tous les acteurs locaux s'y sont opposés : élus de droite comme de gauche, représentants du monde économique, intellectuels. Ce mouvement de contestation nous paraît intéressant à étudier dans le cadre de ce colloque,

dans la mesure où il permet de s'interroger sur les attentes des Alsaciens (société civile, élus, acteurs économiques, etc.) concernant l'organisation administrative et la gouvernance de leur territoire. Cette communication a pour objectif d'étudier ces questions par une analyse en termes de *géopolitique locale*, telle qu'elle a été développée par le Centre de recherches et d'analyses géopolitiques de l'université Paris 8 (Giblin, 1990 ; Loyer, 2003 ; Subra, 2012). Il s'agit ainsi de placer au centre de l'étude la façon dont les acteurs en présence cherchent à asseoir leur pouvoir sur un territoire, en l'occurrence comment les élus alsaciens cherchent à conserver une certaine autonomie politique avec un conseil régional qui leur soit propre. La méthode géopolitique cherche alors à expliciter les stratégies de ces acteurs, en fonction de leurs intérêts et de leurs objectifs (qui ne sont pas les mêmes pour les différents partis politiques, pour les milieux économiques, intellectuels, etc.), à analyser comment ces acteurs développent et utilisent certaines représentations au service de leur projet (en l'occurrence, celle de l'identité alsacienne justifiant une région Alsace ou encore celle d'une région économiquement tournée vers l'Allemagne, et non vers la Lorraine et la Champagne-Ardenne), pour peser dans le rapport de force (ici avec le gouvernement et les députés socialistes qui ont décidé de cette réforme).

### **1. UNE UNANIMITÉ DES ÉLUS LOCAUX CONTRE LA RÉGION ACAL, MAIS DES ENJEUX ET DES STRATÉGIES DIFFÉRENTES SELON LES PARTIS POLITIQUES**

En Alsace, ce projet de grande région a été combattu de façon quasi unanime par la classe politique locale qui a dénoncé une réforme imposée d'en haut par le pouvoir parisien, menaçant la gestion de proximité ainsi que l'autonomie politique de l'Alsace, remettant en cause le droit local et le Concordat, fragilisant la position de Strasbourg, qui pourrait perdre son statut de capitale régionale alors même qu'elle peine à conserver celui de capitale européenne et, surtout, constituant un grave danger pour l'identité alsacienne, présentée comme une chance pour le dynamisme économique de la région (une marque « Alsace » a ainsi été développée par le conseil régional depuis 2012).

Cependant, les enjeux liés à cette opposition n'étaient pas les mêmes pour les différents partis politiques. Pour le parti autonomiste *Unser Land*, ce combat a permis de retrouver un large succès populaire, marqué par le bon score aux élections départementales de mars 2015. Pour le Parti socialiste, historiquement faible dans la région sauf à Strasbourg (Vogler, 1995), l'enjeu principal était de maintenir le rang de capitale régionale pour son unique bastion en Alsace, tout en évitant de se positionner trop visiblement contre le gouvernement et la majorité socialiste à l'Assemblée, à l'origine du projet de région ACAL. Un exercice d'équilibriste expliquant la stratégie du PS alsacien qui visait à défendre la solution Alsace-Lorraine pour éviter l'ACAL, une option qui présentait le triple avantage d'augmenter les chances pour Strasbourg de conserver le statut de capitale régionale, de se démarquer de la droite et de reprendre une idée initialement proposée par le gouvernement socialiste (dans son projet de loi déposé en juin 2014, celui-ci avait proposé une fusion Alsace-Lorraine mais l'Assemblée nationale vota par la suite un élargissement à la Champagne-Ardenne).

### **2. LE RASSEMBLEMENT DE LA DROITE ALSACIENNE DERRIÈRE LE PROJET DE RÉSURRECTION DE LA COLLECTIVITÉ UNIQUE D'ALSACE**

Après quelques semaines de confusion (dans un premier temps, le président de région et chef de file de la droite alsacienne, Philippe Richert, soutenait la fusion avec la Lorraine prévue initialement par le gouvernement, alors que la grande majorité des parlementaires



alsaciens de droite s'y opposaient), la droite alsacienne parvient à se rassembler en août 2014 dans l'opposition au projet d'ACAL, en proposant une solution innovante consistant à fusionner le conseil régional et les deux conseils généraux alsaciens dans une assemblée unique, afin de conserver une institution politique propre à l'Alsace. Il s'agissait en fait d'une réactivation du projet de « collectivité territoriale d'Alsace », porté par Richert depuis les années 2000, et qui avait été rejeté par référendum en avril 2013, notamment en raison d'une crainte de nombreux électeurs haut-rhinois d'une perte de proximité avec les pouvoirs locaux, et par un renforcement de Strasbourg au détriment de Colmar. Ce référendum avait alors mis en évidence les fractures existant entre les deux départements alsaciens, et les divisions entre les droites bas-rhinoise et haut-rhinoise. Le combat contre l'ACAL conduit alors à un rassemblement de la droite alsacienne : en septembre 2014, le conseil régional et les deux conseils généraux, tous les trois solidement contrôlés par la droite, adoptent, de façon simultanée et à la quasi-unanimité, une délibération commune demandant au président de la République le droit de fusionner.

Afin de renforcer la pression sur le gouvernement et sur les députés, et pour légitimer démocratiquement ce projet de collectivité unique, rejeté par referendum un an plus tôt, le camp de Richert va alors organiser un grand rassemblement à Strasbourg le 11 octobre 2014, qui réunira environ 10 000 personnes, un chiffre rarement atteint pour une manifestation en Alsace. Ce succès peut s'expliquer par plusieurs raisons : proximité de la droite locale avec plusieurs institutions régionales disposant d'un réseau structuré et donc de capacités de mobilisation importantes, comme la Chambre de commerce et de l'industrie (CCI) Alsace ou encore l'OLCA (Office pour la langue et la culture d'Alsace) ; mise à profit du contrôle exercé sur l'administration régionale en finançant un billet de train à 5 € sur tout le réseau régional pour se rendre à Strasbourg ce jour-là (non sans susciter d'importantes critiques), et mobilisation des bruyants et visibles militants autonomistes, en associant largement dans les discours disparition de la région administrative d'Alsace et menace pour l'identité alsacienne. La campagne contre le non a également été portée par les milieux économiques : dans un communiqué commun de septembre 2014, la chambre du commerce et de l'industrie, celle des métiers et celle de l'agriculture avaient ainsi affirmé que cette nouvelle grande région ne relevait d'aucune « logique économique et territoriale » car l'Alsace était tournée vers l'Allemagne, alors que la Champagne-Ardenne l'était vers Paris et le nord de la France. Cependant, cette opposition des acteurs économiques s'explique davantage par la proximité des élus des chambres consulaires avec la droite alsacienne (par exemple, Jean-Louis Hoerlé, président de la CCI Alsace jusqu'en 2015, a été élu maire de Bischeim en 2014 sous les couleurs de l'UMP) que par de réelles craintes économiques, tant les entreprises locales dépendent peu des politiques régionales.

### **3. L'IDENTITÉ ALSACIENNE : UNE REPRÉSENTATION EN DÉBAT**

La mobilisation de l'argument identitaire par la droite va lui être vivement reprochée par la gauche locale et nationale. Ainsi Manuel Valls déclarera devant les députés, qu'« il n'y a pas de peuple alsacien, mais un seul peuple français », et le député PS de Strasbourg Philippe Bies accusera ses collègues députés de réveiller les « vieux démons autonomistes » en référence à la période nazie. Il dénoncera également l'attitude de ses collègues de droite, jouant la « carte de la tentation victimaire », idée selon laquelle l'Alsace serait une nouvelle fois victime de l'injustice du centralisme parisien, dans la continuité du procès de Bordeaux de 1953 (condamnation de quatorze Alsaciens « malgré-nous »

pour leur participation au massacre d'Oradour-sur-Glane) ou le retrait du projet de Synchrotron en 1984 (Grenoble ayant été finalement préférée à Strasbourg). En effet, pendant ce débat, la droite locale n'a eu de cesse de rappeler que la fusion avec la Champagne-Ardenne a été votée de nuit à l'Assemblée nationale, comme un coup de couteau dans le dos, et rappelle que les Corses et les Bretons ont pu garder leur région, au contraire des Alsaciens, victimes de tractations politiciennes entre socialistes et punis par le gouvernement pour leur ancrage à droite. Cette mobilisation du sentiment identitaire par la droite alsacienne est d'autant plus intéressante à constater que, une année auparavant, pendant le débat sur le conseil unique d'Alsace, la notion d'identité alsacienne n'avait quasiment pas été utilisée par les promoteurs du projet, au premier rang desquels Philippe Richert. Mais si elle a largement mobilisé le sentiment identitaire, la droite alsacienne a cependant cherché à se démarquer très nettement du courant autonomiste, pour qui le sentiment d'une forte identité régionale justifie une autonomie politique régionale importante. Ainsi, lors du rassemblement du 11 octobre, le parti autonomiste Unser Land n'eut pas droit de prendre la parole sur une tribune verrouillée par la droite, et Richert prit bien soin de rappeler l'attachement de l'Alsace à la République, en clôturant l'événement par un lâcher de ballon aux couleurs tricolores accompagné d'une Marseillaise reprise par la foule.

Ce débat concernant la mobilisation du sentiment identitaire pour lutter contre la réforme s'est également manifesté au sein des milieux intellectuels. Ainsi P. Kretz, écrivain et essayiste, souhaite manifester son hostilité au projet en publiant *Le nouveau malaise alsacien*, en référence aux années 1920 quand le pouvoir central combattit les milieux autonomistes. L'auteur rejette alors les accusations de « repli sur soi », dénonçant une réforme ne respectant pas la « réalité géographique et historique » de l'Alsace, et effectuée au mépris de la démocratie locale, puisque qu'aucune consultation des élus locaux ne fut réalisée par le pouvoir central (Kretz, 2015). La réforme fut également rejetée dans des termes proches par le cercle de pensées Initiatives alsaciennes mené par le philosophe et essayiste Pierre Klein (2015). Au contraire, d'autres auteurs ont dénoncé le mythe d'une histoire commune aux Alsaciens, comme l'historien strasbourgeois Georges Bischoff (2015).

Si la défense de l'identité alsacienne fut tant mobilisée comme argument pour empêcher la disparition de la région Alsace, c'est aussi en réponse aux inquiétudes d'une catégorie de la population alsacienne qui ressent son identité comme étant menacée : pour elle, la suppression de la région Alsace est un pas de plus dans un processus déjà entamé de disparition de la culture locale. Or, il est intéressant de rappeler que cette identité n'est pas un absolu et qu'elle est une représentation construite par des rapports de force entre acteurs. Ainsi un débat oppose aujourd'hui certaines associations culturelles au sujet du rapport entre dialecte alsacien et langue allemande. Pour certains, c'est en favorisant l'apprentissage de l'allemand dans les écoles qu'on défendra l'alsacien, dont la version écrite doit alors être l'allemand standard et, pour d'autres, cette stratégie dessert le dialecte en l'assimilant à l'allemand. Or cette autre représentation d'une certaine forme de « germanisation » culturelle de l'Alsace est encore très présente chez certains, encore traumatisés par la période nazie pendant laquelle l'Alsace fut annexée par le III<sup>e</sup> Reich, ce qui avait donné lieu à de vifs débats dans les années 1990 (Auburtin, 2005).

## CONCLUSION

Il apparaît donc que l'importante opposition en Alsace à la nouvelle grande région ACAL, largement fondée sur des arguments identitaires, peut être analysée de façon géopolitique, c'est-à-dire en considérant la question du pouvoir sur le territoire (Lacoste, 1993), et ce à deux échelles spatiales. Premièrement, se pose la question du rapport de l'Alsace à l'État central, celle du partage des pouvoirs entre l'échelon régional et le niveau national, celle de la décentralisation et du régionalisme, voire de l'autonomisme, qui a semblé trouver un nouveau souffle face à un « jacobinisme » largement dénoncé localement, au nom de la défense de l'identité alsacienne. Deuxièmement, au sein même de la région, des stratégies différentes ont été adoptées par les acteurs, essentiellement politiques, en fonction des configurations géopolitiques propres à l'Alsace (« île » socialiste strasbourgeoise dans l'« océan » de droite, rapports tendus entre les différents courants de la droite alsacienne, rivalités entre les deux départements, « réveil » du parti autonomiste, etc.). Le sentiment identitaire, loin d'apparaître comme une donnée absolue et immuable se révèle au contraire plus ou moins mobilisé, plus ou moins associé à des revendications d'ordre politique, par ces différents acteurs aux intérêts divergents.

Cette opposition massive à la nouvelle région ACAL fut alors assez mal vécue par les deux autres régions mariées à l'Alsace. En Lorraine et en Champagne-Ardenne, la fusion régionale ne suscita pas du tout la même opposition, même si la crainte est forte de voir Strasbourg promue capitale de cette nouvelle région au détriment de Châlons-en-Champagne, Reims, Nancy ou Metz. Le rejet des Alsaciens fut alors vécu par certains comme une forme de repli sur soi et une volonté de ne pas partager les richesses avec les deux régions, moins dynamiques économiquement. L'enjeu pour les nouveaux élus régionaux sera alors de dépasser ces tensions pour parvenir à élaborer des politiques régionales adaptées à la superficie du territoire et aux disparités économiques fortes entre les trois anciennes régions, marquées par des logiques d'organisation territoriales différentes.

## RÉFÉRENCES

- Auburtin E., 2005, « L'Alsace », in Giblin B. (dir.), *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Paris, Fayard.
- Bischoff G., 2015, *Pour en finir avec l'histoire d'Alsace*, Strasbourg, éd. du Belvédère.
- Giblin B., 1990, *La région, territoire politique – Le Nord-Pas-de-Calais*, Paris, Fayard.
- Klein P. (dir.), 2015, *Indignations alsaciennes, Identité, Démocratie, Économie*, Strasbourg, éd. Allewil.
- Kretz P., 2015, *Le nouveau malaise alsacien, essai sur une réforme absurde*, Strasbourg, Le Verger.
- Lacoste Y. (dir.), 1993, « Géopolitique », in *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 438-475.
- Loyer B., 2003, « Identités et pouvoir local : le cas de la revendication d'un département Pays basque », *Hérodote*, n° 110, pp. 103-128.
- Miossec J.M., 2009, *Géohistoire de la régionalisation en France*, Paris, PUF.
- Subra P., 2012, « La géopolitique, une ou plurielle ? Place, enjeux et outils d'une géopolitique locale », *Hérodote*, n° 146-147, pp. 14-44.
- Vogler B., 1995, *Histoire politique de l'Alsace*, Strasbourg, La Nuée Bleue.

## L'AUTEUR

**Olivier Vergne**  
CRAG/IFG  
Université Paris 8  
olivergne@yahoo.fr

## **Débats et échanges avec des acteurs qui font les territoires : ateliers, conférences-débats et tables rondes**

### **Table ronde de l'Association nationale Nouvelles ruralités (ANNR)**

#### **LES TERRITOIRES RURAUX EN QUÊTE DE NOUVELLES RURALITÉS**

Créée en octobre 2015, l'Association nationale Nouvelles ruralités a pour triple objectif : de faire des territoires ruraux, campagnes, petites et moyennes villes, des territoires d'avenir ; de lutter contre les fractures territoriales et sociales ; de redonner de l'espoir, de la fierté et de l'ambition aux populations de ces territoires. Pour y parvenir, Nouvelles ruralités fait un pari sur la possibilité de renouveler la conception, les représentations et les récits de ce que sont les territoires en dehors des grandes métropoles, à partir du constat qu'il existe des complémentarités entre différentes catégories de territoires et, par elles, entre les différentes acceptions de ce que sont les manières de vivre, de travailler, d'habiter, d'échanger, de se rencontrer, de produire, de penser mais aussi de penser, de désirer, de rêver et de se projeter. Exprimer ainsi une quête de territoires, les Nouvelles ruralités y consacre une table ronde qui est l'occasion de discuter de ce qui fait la spécificité des campagnes aujourd'hui, de débattre sur ce qui les rassemble et les différencie, d'envisager ce que sont les nouveaux enjeux de l'action publique pour permettre de saisir ces spécificités, les connaître, les défendre parfois, les mettre en valeur le plus souvent, les reconnaître toujours.

### **Table ronde du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**

#### **ÉGALITÉ DES TERRITOIRES & MIGRATIONS RÉSIDENTIELLES**

La table ronde est une première étape de la démarche engagée conjointement par le CGET et le CIST visant à creuser cette thématique. Les deux principaux enjeux ainsi soulevés – 1/ qualifier, mesurer, expliquer les phénomènes de migrations résidentielles et leurs effets sur la différenciation des territoires ; 2/ interroger les effets territoriaux de ces migrations en les abordant sous l'angle de la justice sociale, en partant de l'individu et de son rapport au territoire – impliquent en arrière-plan trois questionnements. Dans quelle mesure les questions d'inégalités et de justice sont-elles perçues par les populations de manière dynamique (trajectoire sociale) ? Dans quelle mesure cette trajectoire sociale a-t-elle une dimension spatiale ? Dans quelle mesure la dimension spatiale des trajectoires sociales est-elle déterminée par des caractéristiques territoriales (lieu de vie) ?

### **Table ronde**

#### **LA MÉTROPOLÉ NOUVELLE, EN QUÊTE DE QUOI ?**

La construction métropolitaine est le résultat composite entre une ambition législative incomplète, une histoire longue de la déconcentration de l'État, les hésitations répétées de la décentralisation et les incomplétudes inavouées de l'intercommunalité. La métropole nouvelle pourrait donc apparaître comme une bonne nouvelle, une promesse mais aussi un pari. L'enjeu de cette table ronde est de débattre des enjeux et des perspectives dessinés pour les années à venir avec le président de la métropole grenobloise, Christophe Ferrari, et les auteurs de l'ouvrage sorti récemment aux Presses universitaires de Grenoble (PUG).

**Table ronde des agences d'urbanisme (AURG, IAU-IDF)  
AGILITÉ TERRITORIALE EN QUESTION. MÉTROPOLIS ET  
RÉGIONS, QUELLES OPPORTUNITÉS DE GOUVERNANCE ?**

Dans le cadre du colloque du CIST, l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG) et l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAU-IDF) organisent un petit déjeuner « décideurs-chercheurs » sur les nouvelles gouvernances territoriales, en partenariat avec le réseau des agences d'urbanisme Auvergne Rhône-Alpes et la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU). Au programme, deux heures d'échanges autour d'une table ronde, de cafés et de croissants, entre des professionnels et acteurs de l'action territoriale, métropolitaine et régionale (en particulier en Auvergne Rhône-Alpes et en Ile-de-France), ainsi que les chercheurs intéressés par la thématique.

**Atelier de l'Union nationale des acteurs et structures  
du développement local (UNADEL)**

**EN QUÊTE D'INTERDÉPENDANCES TERRITORIALES.  
QUELS ESPACES ET NIVEAUX DE DIALOGUE ET DE CO-CONSTRUCTION POUR  
DES TERRITOIRES INTERDÉPENDANTS ENTRE RURALITÉS ET URBANITÉS ?**

L'objectif de cet atelier sera de questionner les enjeux liés à la gestion d'un patrimoine (bien) commun au sein un système territorial hybride à la fois métropolitain, urbain et rural. À partir de l'expérience des deux PNR (Vercors et Chartreuse), de l'Espace Belledonne et de la Métro (Grenoble-Alpes Métropole), il s'agira d'inviter les participants (développeurs territoriaux, techniciens, élus, acteurs privés, chercheurs, étudiants...) à réfléchir collectivement et proposer des éléments de réponse, d'idées, voire de solution aux enjeux et problèmes rencontrés par les territoires témoignant. Le postulat de base étant que ce travail d'intelligence collective participe d'un processus de prise de recul et de capitalisation, tant pour les territoires que pour les participants.

**Atelier**

**SCIENCES TERRITORIALES ET INGÉNIERIE DE TERRITOIRE :  
UNE RELATION (TOUJOURS) À CONSTRUIRE ?**

Les territoires ont à l'évidence leurs ingénieurs et sans nul doute aussi leur ingénierie puisqu'on parle de toute part d'ingénierie territoriale. Mais les sciences territoriales ont-elles leur ingénierie ? La question mérite d'être posée dès lors que moins de 3 % des masters relevant de ces sciences de l'action utilisent le terme dans leur intitulé. Alors même que nombre de disciplines et formations mettent en exergue le couple « science et ingénierie » (de la santé, de l'environnement, du management, du sport...), pour quelles raisons les sciences du territoire ne se réfèrent-elles pas à la notion d'ingénierie afin d'affirmer à la fois un lien à l'action et une articulation avec la recherche pourtant au cœur de leurs formations ? Y a-t-il un enjeu, un intérêt ou un risque à le faire ? Aux plans scientifique, pédagogique, stratégique, pratique... ? En croisant les points de vue – académiques et professionnels – cet atelier vise à élaborer des pistes de réflexion voire d'action collective, notamment en mettant au débat le principe d'un Livre blanc de l'ingénierie des sciences du territoire.

## **Atelier**

### **IDENTIFIER ET CONSTRUIRE LES DEMANDES TERRITORIALES DES ET PAR LES CITOYENS**

#### **à partir de plusieurs expériences pratiques récentes et actuelles (ateliers populaires d'urbanisme, tables de quartier, conseils citoyens...)**

Entre dispositifs participatifs des collectivités territoriales et groupements de citoyens construisant eux-mêmes leurs objets d'intérêt tout en gardant leur pouvoir d'agir, les formes de la construction de demandes territoriales avec et par les citoyens sont multiples. Cet atelier propose d'interroger les modalités et méthodes participatives d'identification des souhaits et besoins des citoyens et de co-construction de projets. Il s'appuie sur le cas de la Villeneuve, quartier faisant face à la Cité des territoires (IGA+IUG) de Grenoble. Diverses initiatives permettant aux citoyens de s'exprimer et d'agir, initiées soit par le monde associatif, soit par les collectivités territoriales, seront présentées, comparées et discutées. Il s'agit notamment : des ateliers populaires d'urbanisme (APU), organisés dans le cadre de la rénovation urbaine ; de la consultation menée par Grenoble-Alpes Métropole dans cadre de la rénovation urbaine ; du cycle « Pour comprendre », organisé dans une dynamique de construction d'une université populaire ; et des tables de quartier en lien avec les conseils citoyens indépendants. Quels types de citoyens participent à ces initiatives ? Quelles sont les méthodes appliquées pour faire remonter quelle(s) demande(s) territoriales ? Comment sont gérés les divergences, tensions et enjeux de pouvoir ? Cet atelier s'adresse aux acteurs publics, aux habitants, au milieu associatif ainsi qu'aux chercheurs travaillant sur ces questions. Entre présentations courtes et débats, une visite de terrain et des entretiens avec des « révélateurs » de demandes territoriales sont prévus. Cet atelier vise à éclairer des processus encore mal connus et à échanger entre les participants sur ce que ces processus révèlent de la quête de territoires contemporaine.

### **Atelier du master Ingénierie du développement territorial (IDT)**

#### **DE LA CONNAISSANCE À L'ACTION TERRITORIALE :**

##### **QUEL SENS DONNER AU DIAGNOSTIC ?**

Cette session s'appuie sur l'atelier « Sens des diagnostics dans les territoires de projet » mené par les étudiants (M1+M2) du master IDT–Ingénierie du développement territorial. Il est organisé chaque année en lien avec un partenaire qui joue le rôle de commanditaire en mettant les étudiants en situation professionnelle et encadré par 2 enseignants-chercheurs de l'Université Grenoble Alpes, Cité des territoires (IGA+IUG) : Rémi Le Fur (PAST) et Magali Talandier (PACTE). En 2015-2016, la commande provient d'un contrat de recherche avec le CGET – Les diagnostics territoriaux : quelle connaissance pour quelle action ? Analyse d'un outil d'action publique locale – dont la direction est assurée par Emmanuel Roux, Université Grenoble Alpes, Cité des territoires (IGA+IUG).

### **Exposition de travaux du master Innovation et territoire (ITER)**

#### **INFORMATION ET AFFICHAGE DANS LA VILLE**

Ce projet, porté par la mairie de Grenoble dans le cadre de la mission « Ville de Demain », est un travail en co-construction qui mobilise trois pôles : l'équipe municipale, l'équipe étudiante M2 ITER et l'équipe pédagogique pilotée par Luc Gwiazdzinski. Il s'agit de réfléchir à ce que représente aujourd'hui l'information dans la ville, de penser à l'après-Decaux (réduction de la place de la publicité dans l'espace public) et d'imaginer quels

dispositifs pourront être développés, notamment pour favoriser l'expression citoyenne. L'exposition s'articule autour de trois espaces :

- Deux posters explicatifs « Introduction à notre atelier : déroulement et enjeux du sujet » ;
- Trois posters et une série de photos composeront un second espace « État des lieux de l'information dans la ville de Grenoble », qui présentera les résultats du relevé de l'information en ville, de la cartographie du web grenoblois et de l'herbier ;
- Un troisième espace « Expérimentations » présentera les dispositifs imaginés ou déjà réalisés par les étudiants : le dispositif LoSonnante, le vélographe, les parcours de graffs. Certains dispositifs seront installés directement, d'autres présentés à l'aide de photos montrant les expérimentations testées sur le terrain par les étudiants.

#### **Conférence-débat**

##### **LA VILLE DE DEMAIN, PIERRE RABHI**

Essayiste, agriculteur biologiste, romancier et poète français, fondateur du mouvement Colibris, Pierre Rabhi est invité par la Ville de Grenoble à intervenir dans le cadre de la plate-forme « Grenoble, ville de demain », travail collectif de partage et d'anticipation pour rassembler, autour des chantiers du XXI<sup>e</sup> siècle, tous les talents qui mettent la ville en mouvement. Il participe au colloque du CIST dans le but d'échanger avec les acteurs de la ville, agents, élus, citoyens ainsi qu'avec les chercheurs et étudiants à la Cité des territoires (IGA+IUG).

#### **Conférence-débat**

##### **L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : REFONDER LES RELATIONS ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS, CLAUDY LEBRETON**

Président du conseil général des Côtes-d'Armor jusqu'en 2105, et de l'Assemblée des départements de France (2004-2015), Claudy Lebreton a depuis été chargé par le Premier ministre d'une mission sur « l'aménagement du territoire : refonder les relations entre État et collectivités ». Dans ce cadre, il a tenu une série de rencontres, consultations et débats. Avant de rendre son rapport fin mars, il propose d'évoquer quelques-uns des points de conclusion et de les mettre au débat avec les participants au colloque du CIST. D'ici là, toute personne intéressée par ces questions est invitée à participer à la consultation « Comment refonder la démocratie locale ? » ouverte jusqu'au 3 mars 2016 sur le site Parlement & Citoyens, pour débattre et élaborer des propositions concrètes afin de revivifier la démocratie locale.

#### **Conférence-débat**

##### **POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE**

La session fera le point sur l'initiative de reformulation de la politique européenne de voisinage (PEV) lancée par le service européen d'action extérieure en 2015, face à l'échec manifeste de la PEV (Ukraine, Syrie, Libye...). L'objectif est de mettre en regard une politique stratégique dessinée à Bruxelles, et des réalités de terrain. Les exposés des deux intervenants seront suivis d'un débat avec la salle. En particulier, on leur soumettra l'idée d'un Agenda territorial des voisinages, que les chercheurs de l'axe Régionalisations dans le monde du CIST avait proposé dans leur contribution à la consultation lancée par le Service européen d'action extérieure (SEAE).

**Conférence-débat**

**L'INVOCATION DU TERRITOIRE : PROACTION, RÉSISTANCE  
OU RÉACTION, BERNARD DEBARBIEUX**

Bernard Debarbieux est professeur de géographie culturelle et politique et d'aménagement du territoire à l'Université de Genève depuis 2001. Il a travaillé aussi dans les universités de Grenoble, de l'État de New York, de Montréal et de Marrakech, ainsi qu'au Vassar college (USA). Ses recherches portent sur les formes de la connaissance géographiques, les imaginaires sociaux, les territorialités politiques et collectives, mais aussi la gestion de l'environnement de l'aménagement notamment dans les régions de montagne et transfrontalières. Les références à l'idée de territoire prolifèrent alors même qu'on semble douter, toujours un peu plus, du sens et de la pertinence de la notion. La conférence proposera de voir dans cette prolifération un signe tantôt de réaction, tantôt de résistance, tantôt d'affirmation stratégique face à l'incertitude croissante de nos territorialités contemporaines, autrement dit l'expression d'une réflexivité nouvelle de nos sociétés relative à leur dimension spatiale, et l'expression d'une propension croissante à territorialiser les luttes politiques.



## Table des matières

Préambule – R. Lajarge, C. Grasland, F. Guérin-Pace, J.-Y. Moissoner, P. Beckouche, É. Mesclier . . . . .	1
Territoire et citoyenneté : les enjeux difficiles. La Tunisie post-révolutionnaire – M. Abdmouleh . . . . .	4
La participation citoyenne comme approche innovante de co-création de valeur d'une ville. Le cas de la ville d'Alger – K. Aït-Yahia Ghidouche, F. Ghidouche, I. Kaawach. . . . .	11
Les nouveaux processus de territorialisation à travers les pratiques touristiques. Le cas des itinéraires touristiques – C. Amorim Dutra, M. Crivillers Simon, L. Rebolledo .	18
La datte algérienne : un produit du terroir de qualité mais faiblement valorisé – L. Amziane. . . . .	23
L'inventivité habitante : une opportunité pour réinventer les politiques publiques locales ? – A. Balocco . . . . .	29
L'écologisation, nouveau registre de légitimation ou mise à l'épreuve de l'ordre territorial ? – V. Banos, A. Gassiat, S. Girard, A. Gueringer, B. Hautdidier, M. Houdart, S. Le Floch, F. Vernier . . . . .	35
La difficile construction d'un territoire de l'eau : le cas du Haut-Saintois – F. Barataud, A. Arrighi . . . . .	41
La portée territoriale d'une infrastructure de réseau est-elle négociable ? L'achèvement d'une grande gare barcelonaise entre stratégies et stratagèmes – N. Baron . . . . .	47
Les ONG au Conseil des droits de l'homme : une approche géographique et quantitative – L. Beauguitte. . . . .	52
L'actualité internationale : entre hiérarchie globale et stratégies éditoriales régionalisées – L. Beauguitte, M. Severo, H. Pecout . . . . .	59
Cartographe les acteurs d'un territoire : une approche appliquée au patrimoine industriel textile du Nord-Pas-de-Calais – M.-A. Berthelot, M. Severo, É. Kergosien . .	66
Le Geopark beaujolais : émergence d'un nouvel objet dans la recomposition territoriale – Ch. Besombes, C. Cazé . . . . .	73
Regards croisés d'acteurs gérontologiques territorialisés sur la loi Hôpital patients santé et territoires (HPST) – M. Blanchet . . . . .	79
Découper les territoires électoraux aux États-Unis : mobilisations citoyennes et cartographie participative – É. Bonnet. . . . .	85
Les macrorégions en Europe, des territoires comme les autres ? – E. Boulineau . . . .	91
La création d'un PTCE comme espace de régulation territoriale sectorielle : le cas des éco-matériaux dans les Hautes-Alpes – C. Bourbousson . . . . .	96
L'Union européenne en quête de cohésion. Les fonds européens participent-ils à la réduction des inégalités territoriales ? – S. Bourdin . . . . .	102
Territoires de santé gérontologique : entre offre et besoins – M. Bourguignon, T. Eggerickx, J.-P. Sanderson . . . . .	108
Brazilian Southern Borderland Strategic Circuits: a Network Approach – A. Braga, H. Ávila Campos, F. L. Zampieri, A. Fauri . . . . .	113
Relations entre processus de prise en charge en commun et processus de territorialisation – H. Brédif, D. Christin . . . . .	119

Une géographie impliquée en faveur de la réforme territoriale : l'exemple du groupe des « 15 » en Normandie – A. Brennetot, M. Bussi . . . . .	125
L'ubiquité de la justice pénale, un mythe républicain – É. Cahu . . . . .	132
Construire un dialogue social territorial : l'intervention syndicale en besoin de territoires – É. Canobbio . . . . .	139
Politique Trame verte et bleue : quelle cohérence territoriale ? – J. Chaurand, J.-Ph. Tonneau, J. Baudry . . . . .	145
L'action publique québécoise en réponse à la crise forestière : quel rôle pour les acteurs du territoire ? – G. Chiasson . . . . .	151
Migration et fabrique des territoires de la coopération au Mali – H. Coulibaly . . . . .	157
Les représentations de la <i>favela</i> dans le geoweb de Rio de Janeiro – J. Desbonnet, P. Gautreau . . . . .	161
Inequalities in the Buenos Aires Metropolitan Region (Argentina): Tensions in Public Policy Guidelines destined to the Informal Settlements – M. M. Di Virgilio . . . . .	169
Une typologie agricole au service de la définition de politiques locales territoriales – A. Djouak, É. Comont, M. Stankowiak, M. Descamps, F. Delbende, J. Christiaen . . . . .	177
Inclusive Exclusion: Constructing a Hindu Minority and the Contradictions of Law and Land Ownership in Bangladesh – S. Feldman . . . . .	183
Conflits liés aux activités extractives et émergence d'une co-construction territoriale en Argentine – M. Forget, S. Carrizo, M. Guibert . . . . .	187
Visions et construction d'un territoire, l'Oisans au cours des années 1960 – D. Fournier . . . . .	193
Actions publiques et territorialisation du Grand Sud algérien. Analyse multicritère à partir d'indicateurs socio-économiques – T. Ghodbani . . . . .	201
Territoire, territorialité et territorialisation des événements médiatiques – C. Grasland, R. Lamarche-Perrin, M. Le Texier, H. Pecout, S. de Ruffray, A. Studeny, J.-M. Vincent . . . . .	207
Le choix de la proximité pour un jardin collectif face aux défis sociaux et environnementaux – L. Guéorguieva . . . . .	214
Territoire et frontières. Les territorialités multiples des employés d'une entreprise automobile frontalière – G. Hamez, S. Ehrhart, C. Polzin-Haumann, Ch. Reissner, J.-Y. Trépos . . . . .	219
Le phénix maya : naissance, mort et résurrection des territoires indiens au Belize, XIX-XX <sup>es</sup> siècles – O. Hoffmann . . . . .	225
Multiplication des acteurs du territoire, modes de légitimation et difficultés de l'action L'exemple de la <i>comunidad campesina</i> de Jicamarca en périphérie de Lima, Pérou – A. Huamantínco, É. Mesclier . . . . .	232
« Faire territoire » dans un contexte de mobilité généralisée : une analyse des modes d'habiter ruraux – M. Huyghe . . . . .	239
Les produits du terroir : une alternative au modèle dominant. Exemples québécois et kabyle – A. Joyal, K. Chérifi . . . . .	246
Constructions et expériences subjectives des territoires ruraux « isolés » et « déficitaires en soins de premier recours » en Lorraine – D. Kessler-Bilthauer . . . . .	252
La Réunion : un territoire spécifique en matière de prise en charge des personnes âgées dépendantes – A. Klein, F. Sandron . . . . .	258
De la querelle de clocher à la monnaie d'échange : le choix des 13 capitales régionales issues de la réforme territoriale de 2014/2015 – A. Laporte, G. Vergnaud . . . . .	263

Marchés immobiliers et zones critiques : une analyse du changement social en relation avec la dynamique des valeurs immobilières – R. Le Goix, G. Boulay, D. Callen, F. Derambure-Dutel, A. Reys, T. Giraud, R. Cura . . . . .	268
Citoyenneté et appartenance territoriale des expatriés français – D. Le Luyer . . . . .	277
Du capital social à la soutenabilité sociale : enseignements d'une démarche locale de construction d'indicateurs de bien-être soutenable – A. Le Roy, F. Ottaviani . . . . .	285
Van Gogh : vers un nouveau territoire ? – F. Leloup . . . . .	291
Les territoires de la recherche en ville moyenne : entre ancrage sur les territoires et intégration dans des réseaux collaboratifs – R. Levy-Cohen . . . . .	297
Devenirs de la production laitière dans les territoires. Cas du parc naturel régional de Chartreuse – S. Madelrieux, Ph. Lescoat . . . . .	304
Le patrimoine mondial catalyseur de l'attachement au territoire ? Le cas de la Cité épiscopale d'Albi, inscrite sur la Liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO – E. Martin . . . . .	310
Le cluster social T.E.T.R.I.S. Co-construction locale et institutionnelle – M. Matray . . . . .	315
Structurer le territoire métropolitain par l'action – M. Meralli-Ballou . . . . .	320
La construction narrative du territoire métropolitain à travers les politiques de transports urbains : les cas de Lyon et Marseille – M. Ndong-Etroit . . . . .	327
Démembrement des provinces et nouvelle territorialisation en République démocratique du Congo : logiques, attentes, contraintes et défis – É. Ngoie . . . . .	333
Collaborative Information Exchanges in Policy-Oriented Socio-Technical Systems: Insights from Piedmont – S. Occelli . . . . .	339
Mobilités et reconfiguration des territorialités collectives en montagne : l'engagement des acteurs mobiles dans les processus de patrimonialisation au Maroc – M. Oiry-Varacca . . . . .	345
<i>Smart city &amp; open data</i> : à qui profitent les données ouvertes ? – F. Paquienséguy . . . . .	351
La métropole comme demande politique locale de territoire : le cas de Lyon – Ch. Parnet . . . . .	357
Informations territoriales locales et analyse comparative des dynamiques métropolitaines Le projet Grandes métropoles – H. Pecout, C. Grasland, M. Guérois, R. Le Goix, M. Madelin, F. Nussbaum, J.-F. Valette . . . . .	363
Politique gouvernementale brésilienne à la frontière : entre intégration et sécurité – C. Pereira Carneiro, E. Filippi . . . . .	371
Identité(s), gouvernance villageoise et développement territorial viable en Kabylie – C. Perret, Ch. Gagnon . . . . .	377
Acteurs et mesures préventives à différentes échelles territoriales pour la création d'indices de dangerosité sur le risque caniculaire – L. Pinson, A. Ruas, V. Masson, K. Chancibault . . . . .	385
La simulation multi-agents, un outil de prévention des risques – O. Plattard . . . . .	393
La réforme territoriale progressive au Québec – M.-U. Proulx . . . . .	398
Résilience et fabrique territoriale des risques. Perspectives croisées à partir de trois programmes de recherche – J. Rebotier, F. Grelot, M. Gralpois, S. Defossez . . . . .	404
Les nouvelles universités fédérales : l'action des acteurs et des échelles de pouvoir et de gestion. Étude de l'Universidade federal da Fronteira Sul, Brésil – G. Z. Rorato, A. A. Rückert . . . . .	409
« Déserts médicaux », accès aux soins et liberté d'installation : le territoire au cœur des préoccupations de santé – G. Rousset . . . . .	415

Transborderings in South America. Some Examples of Recent Researches – A. A. Rückert, C. Pereira Carneiro Filho, R. R. Georg Uebel . . . . .	421
Entre apories et réévaluation : du territoire au territorial – G. Saez . . . . .	429
Un nouvel instrument financier de développement des territoires. L'Agence France locale – M. Saoudi . . . . .	434
Le <i>relevant network</i> : fondement d'une intelligence stratégique localisée – P. Schoch . . . . .	439
Résilience des territoires. Articuler les méthodes et disciplines pour proposer des améliorations stratégiques – D. Serre, J. Douvinet, M. Balsells, S. Lhomme, B. Barroca . . . . .	446
Les contrats de sites ESR en Midi-Pyrénées. Une forme de gouvernance sociopolitique des campus délocalisés – C. Soldano . . . . .	452
Réflexivité et recherche partenariale dans la construction d'un espace local : réflexions à partir d'une expérience québécoise – P.-A. Tremblay . . . . .	458
Construire la territorialité à partir d'une infrastructure pour la mobilité ? L'exemple de la ligne des Alpes – G. Trotta-Brambilla, K. Basset, A. Coste, D. Dalga, N. Dubus . . . . .	463
Le territoire dans la construction de récits sur les projets urbains durables, révélateur d'une doxa du développement durable ? – F. Valegeas . . . . .	470
L'opposition alsacienne à la réforme régionale. Quels enjeux géopolitiques ? – O. Vergne . . . . .	476

#### **ATELIERS, CONFÉRENCES-DÉBATS ET TABLES RONDES**

Table ronde – Les territoires ruraux en quête de nouvelles ruralités (ANNR) . . . . .	481
Table ronde – Égalité des territoires & migrations résidentielles (CGET) . . . . .	481
Table ronde – La métropole nouvelle, en quête de quoi ? . . . . .	481
Table ronde – Agilité territoriale en question . . . . .	482
Atelier – En quête d'interdépendances territoriales. . . . .	482
Atelier – Sciences territoriales et ingénierie de territoire : une relation (toujours) à construire ? . . . . .	482
Atelier – Identifier et construire les demandes territoriales des et par les citoyens. . . . .	482
Atelier – De la connaissance à l'action territoriale : quel sens donner au diagnostic ? . . . . .	483
Exposition de travaux du master ITER – Information et affichage dans la ville. . . . .	483
Conférence-débat – La ville de demain, Pierre Rabhi. . . . .	484
Conférence-débat – L'aménagement du territoire : refonder les relations entre État et collectivités, Claudy Lebreton . . . . .	484
Conférence-débat – Politique européenne de voisinage . . . . .	484
Conférence-débat – L'invocation du territoire : proaction, résistance ou réaction, Bernard Debarbieux . . . . .	484

#### **ANNEXE – PROGRAMME DU 3<sup>E</sup> COLLOQUE INTERNATIONAL** **486**

## Index par thématique

### S1.1 – RÉFORMES TERRITORIALES

#### – RÉFORME IMPLIQUÉE, RÉFORME APPLIQUÉE ?

De la querelle de clocher à la monnaie d'échange : le choix des 13 capitales régionales issues de la réforme territoriale de 2014/2015 – A. Laporte, G. Vergnaud	263
La métropole comme demande politique locale de territoire : le cas de Lyon – Ch. Parnet	357
La réforme territoriale progressive au Québec – M.-U. Proulx	398

### S1.2 – RÉFORMES TERRITORIALES

#### – RÉFORME ET AGRANDISSEMENT TERRITORIAL ?

Territoire et citoyenneté : les enjeux difficiles. La Tunisie post-révolutionnaire – M. Abdmouleh	4
Les macrorégions en Europe, des territoires comme les autres ? – E. Boulineau	91
Actions publiques et territorialisation du Grand Sud algérien. Analyse multicritère à partir d'indicateurs socio-économiques – T. Ghodbani	201
L'opposition alsacienne à la réforme régionale. Quels enjeux géopolitiques ? – O. Vergne	476

### S2 – ÉGALITÉ ET INÉGALITÉ TERRITORIALES ?

L'Union européenne en quête de cohésion. Les fonds européens participent-ils à la réduction des inégalités territoriales ? – S. Bourdin	102
L'ubiquité de la justice pénale, un mythe républicain – É. Cahu	132
Inequalities in the Buenos Aires Metropolitan Region (Argentina): Tensions in Public Policy Guidelines destined to the Informal Settlements – M. M. Di Virgilio	169
Inclusive Exclusion: Constructing a Hindu Minority and the Contradictions of Law and Land Ownership in Bangladesh – S. Feldman	183

### S3 – INFORMATIONS ET DEMANDE DE TERRITOIRES

Découper les territoires électoraux aux États-Unis : mobilisations citoyennes et cartographie participative – É. Bonnet	85
Les représentations de la <i>favela</i> dans le geoweb de Rio de Janeiro – J. Desbonnet, P. Gautreau	161
Collaborative Information Exchanges in Policy-Oriented Socio-Technical Systems: Insights from Piedmont – S. Occelli	339

### S4.1 – APPROCHES CRITIQUES DE LA DEMANDE TERRITORIALISÉE

#### – CRITIQUE THÉORIQUE ?

L'écologisation, nouveau registre de légitimation ou mise à l'épreuve de l'ordre territorial ? – V. Banos, A. Gassiat, S. Girard, A. Gueringer, B. Hautdidier, M. Houdart, S. Le Floch, F. Vernier	35
Relations entre processus de prise en charge en commun et processus de territorialisation – H. Brédif, D. Christin	119
Entre apories et réévaluation : du territoire au territorial – G. Saez	429

**S4.2 – APPROCHES CRITIQUES DE LA DEMANDE TERRITORIALISÉE**

**– BIEN-ÊTRE ET DEMANDE (CRITIQUE) D’ESS ?**

La création d’un PTCE comme espace de régulation territoriale sectorielle : le cas des éco-matériaux dans les Hautes-Alpes – C. Bourbousson . . . . . 96  
Du capital social à la soutenabilité sociale : enseignements d’une démarche locale de construction d’indicateurs de bien-être soutenable – A. Le Roy, F. Ottaviani. . . . . 285  
Le cluster social T.E.T.R.I.S. Co-construction locale et institutionnelle – M. Matray . . 315

**S4.3 – APPROCHES CRITIQUES DE LA DEMANDE TERRITORIALISÉE**

**– GOUVERNANCE ET LÉGITIMATION ?**

Multiplication des acteurs du territoire, modes de légitimation et difficultés de l’action  
L’action publique québécoise en réponse à la crise forestière : quel rôle pour les acteurs du territoire ? – G. Chiasson. . . . . 151  
L’exemple de la *comunidad campesina* de Jicamarca en périphérie de Lima, Pérou – A. Huamantínco, É. Mesclier . . . . . 232  
Van Gogh : vers un nouveau territoire ? – F. Leloup . . . . . 291

**T1.1 – ACTIONS ET TERRITORIALISATIONS**

**– PARTICIPATION ET ACTION ?**

La participation citoyenne comme approche innovante de co-création de valeur d’une ville. Le cas de la ville d’Alger – K. Aït-Yahia Ghidouche, F. Ghidouche, I. Kaawach. . . . . 11  
Construire un dialogue social territorial : l’intervention syndicale en besoin de territoires – É. Canobbio . . . . . 139  
Constructions et expériences subjectives des territoires ruraux « isolés » et « déficitaires en soins de premier recours » en Lorraine – D. Kessler-Bilthauer. . . . . 252  
Réflexivité et recherche partenariale dans la construction d’un espace local : réflexions à partir d’une expérience québécoise – P.-A. Tremblay . . . . . 458

**T1.2 – ACTIONS ET TERRITORIALISATIONS**

**– NARRATION POUR L’ACTION ?**

Visions et construction d’un territoire, l’Oisans au cours des années 1960 – D. Fournier. . . . . 193  
Structurer le territoire métropolitain par l’action – M. Meralli-Ballou . . . . . 320  
La construction narrative du territoire métropolitain à travers les politiques de transports urbains : les cas de Lyon et Marseille – M. Ndong-Etroit . . . . . 327  
Le territoire dans la construction de récits sur les projets urbains durables, révélateur d’une doxa du développement durable ? – F. Valegeas. . . . . 470

**T1.3 – ACTIONS ET TERRITORIALISATIONS**

**– INNOVATIONS ET INTELLIGENCE TERRITORIALE ?**

L’inventivité habitante : une opportunité pour réinventer les politiques publiques locales ? – A. Balocco . . . . . 29  
Le Geopark beaujolais : émergence d’un nouvel objet dans la recomposition territoriale – Ch. Besombes, C. Cazé . . . . . 73  
Un nouvel instrument financier de développement des territoires. L’Agence France locale – M. Saoudi. . . . . 434  
Le *relevant network* : fondement d’une intelligence stratégique localisée – P. Schoch 439

## **T1.4 – ACTIONS ET TERRITORIALISATIONS**

### **– TERRITORIALISATIONS, CONFLITS ET TENSIONS ?**

Conflits liés aux activités extractives et émergence d'une co-construction territoriale en Argentine – M. Forget, S. Carrizo, M. Guibert. . . . .	187
Le patrimoine mondial catalyseur de l'attachement au territoire ? Le cas de la Cité épiscopale d'Albi, inscrite sur la Liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO – E. Martin . . . . .	310
Démembrement des provinces et nouvelle territorialisation en République démocratique du Congo : logiques, attentes, contraintes et défis – É. Ngoie. . . . .	333
Politique gouvernementale brésilienne à la frontière : entre intégration et sécurité – C. Pereira Carneiro, E. Filippi . . . . .	371

## **T1.5 – ACTIONS ET TERRITORIALISATIONS**

### **– TERRITORIALISATION ET UNIVERSITÉS ?**

Les territoires de la recherche en ville moyenne : entre ancrage sur les territoires et intégration dans des réseaux collaboratifs – R. Levy-Cohen . . . . .	297
Les nouvelles universités fédérales : l'action des acteurs et des échelles de pouvoir et de gestion. Étude de l'Universidade federal da Fronteira Sul, Brésil – G. Z. Rorato, A. A. Rückert . . . . .	409
Les contrats de sites ESR en Midi-Pyrénées. Une forme de gouvernance sociopolitique des campus délocalisés – C. Soldano . . . . .	452

## **T2 – AGRICULTURES, TERRITOIRES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE**

La datte algérienne : un produit du terroir de qualité mais faiblement valorisé – L. Amziane. . . . .	23
Une typologie agricole au service de la définition de politiques locales territoriales – A. Djouak, É. Comont, M. Stankowiak, M. Descamps, F. Delbende, J. Christiaen. . . . .	177
Les produits du terroir : une alternative au modèle dominant. Exemples québécois et kabyle – A. Joyal, K. Chérifi. . . . .	246
Devenirs de la production laitière dans les territoires. Cas du parc naturel régional de Chartreuse – S. Madelrieux, Ph. Lescoat. . . . .	304

## **T3 – BIODIVERSITÉ ET TERRITOIRES**

La difficile construction d'un territoire de l'eau : le cas du Haut-Saintois – F. Barataud, A. Arrighi . . . . .	41
Politique Trame verte et bleue : quelle cohérence territoriale ? – J. Chaurand, J.-Ph. Tonneau, J. Baudry . . . . .	145
Le choix de la proximité pour un jardin collectif face aux défis sociaux et environnementaux – L. Guéorguïéva . . . . .	214

## **T4 – INFORMATION TERRITORIALE LOCALE**

Marchés immobiliers et zones critiques : une analyse du changement social en relation avec la dynamique des valeurs immobilières – R. Le Goix, G. Boulay, D. Callen, F. Derambure-Dutel, A. Reys, T. Giraud, R. Cura . . . . .	268
<i>Smart city &amp; open data</i> : à qui profitent les données ouvertes ? – F. Paquienséguy . . . . .	351
Informations territoriales locales et analyse comparative des dynamiques métropolitaines Le projet Grandes métropoles – H. Pecout, C. Grasland, M. Guérois, R. Le Goix, M. Madelin, F. Nussbaum, J.-F. Valette. . . . .	363

## **T5 – MÉDIAS ET TERRITOIRES**

L'actualité internationale : entre hiérarchie globale et stratégies éditoriales régionalisées – L. Beauguitte, M. Severo, H. Pecout . . . . .	59
Cartographe les acteurs d'un territoire : une approche appliquée au patrimoine industriel textile du Nord-Pas-de-Calais – M.-A. Berthelot, M. Severo, É. Kergosien . .	66
Territoire, territorialité et territorialisation des événements médiatiques – C. Grasland, R. Lamarche-Perrin, M. Le Texier, H. Pecout, S. de Ruffray, A. Studeny, J.-M. Vincent . . . . .	207

### **T6.1 – MOBILITÉS, IDENTITÉS ET TERRITOIRES**

#### **– IDENTITÉS ET APPARTENANCES TERRITORIALES**

Migration et fabrique des territoires de la coopération au Mali – H. Coulibaly . . . . .	157
Le phénix maya : naissance, mort et résurrection des territoires indiens au Belize, XIX-XX <sup>es</sup> siècles – O. Hoffmann . . . . .	225
Citoyenneté et appartenance territoriale des expatriés français – D. Le Luyer. . . . .	277
Identité(s), gouvernance villageoise et développement territorial viable en Kabylie – C. Perret, Ch. Gagnon. . . . .	377

### **T6.2 – MOBILITÉS, IDENTITÉS ET TERRITOIRES**

#### **– TERRITORIALITÉS, MOBILITÉS ET MIGRATIONS ?**

Les nouveaux processus de territorialisation à travers les pratiques touristiques. Le cas des itinéraires touristiques – C. Amorim Dutra, M. Crivillers Simon, L. Rebolledo .	18
« Faire territoire » dans un contexte de mobilité généralisée : une analyse des modes d'habiter ruraux – M. Huyghe . . . . .	239
Mobilités et reconfiguration des territorialités collectives en montagne : l'engagement des acteurs mobiles dans les processus de patrimonialisation au Maroc – M. Oiry-Varacca. . . . .	345
Construire la territorialité à partir d'une infrastructure pour la mobilité ? L'exemple de la ligne des Alpes – G. Trotta-Brambilla, K. Basset, A. Coste, D. Dalga, N. Dubus	463

## **T7 – RÉGIONALISATIONS DANS LE MONDE**

La portée territoriale d'une infrastructure de réseau est-elle négociable ? L'achèvement d'une grande gare barcelonaise entre stratégies et stratagèmes – N. Baron . . . . .	47
Les ONG au Conseil des droits de l'homme : une approche géographique et quantitative – L. Beauguitte. . . . .	52
Brazilian Southern Borderland Strategic Circuits: a Network Approach – A. Braga, H. Ávila Campos, F. L. Zampieri, A. Fauri . . . . .	113
Territoire et frontières. Les territorialités multiples des employés d'une entreprise automobile frontalière – G. Hamez, S. Ehrhart, C. Polzin-Haumann, Ch. Reissner, J.-Y. Trépos . . . . .	219
Transborderings in South America. Some Examples of Recent Researches – A. A. Rückert, C. Pereira Carneiro Filho, R. R. Georg Uebel . . . . .	421

## **T8 – RISQUES ET TERRITOIRES**

La simulation multi-agents, un outil de prévention des risques – O. Plattard . . . . .	393
Résilience et fabrique territoriale des risques. Perspectives croisées à partir de trois programmes de recherche – J. Rebotier, F. Grelot, M. Gralépois, S. Defossez .	404



Résilience des territoires. Articuler les méthodes et disciplines pour proposer des améliorations stratégiques – D. Serre, J. Douvinet, M. Balsells, S. Lhomme, B. Barroca . . . . . 446

**T9 – TERRITOIRES ET SANTÉ**

Regards croisés d'acteurs gérontologiques territorialisés sur la loi Hôpital patients santé et territoires (HPST) – M. Blanchet . . . . . 79

Territoires de santé gérontologique : entre offre et besoins – M. Bourguignon, T. Eggerickx, J.-P. Sanderson . . . . . 108

La Réunion : un territoire spécifique en matière de prise en charge des personnes âgées dépendantes – A. Klein, F. Sandron . . . . . 258

Acteurs et mesures préventives à différentes échelles territoriales pour la création d'indices de dangerosité sur le risque caniculaire – L. Pinson, A. Ruas, V. Masson, K. Chancibault . . . . . 385

« Déserts médicaux », accès aux soins et liberté d'installation : le territoire au cœur des préoccupations de santé – G. Rousset . . . . . 415